



FORUM POUR LE RENFORCEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

**MEMORANDUM PRESENTE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE DU BURUNDI
SUR LES MECANISMES PROPOSES PAR LA MISSION
D'EVALUATION DES NATIONS UNIES SUR LES CRIMES COMMIS
AU BURUNDI**

**A L'INTENTION DU CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU ET DU
GOUVERNEMENT DU BURUNDI.**

JUIN 2005

I. Contexte

1. Depuis son indépendance en 1962, le Burundi est le théâtre de conflits sanglants. Les victimes se comptent par milliers. La lumière sur ces événements n'a malheureusement jamais été faite, autant que les auteurs n'ont pas encore été appréhendés. Un climat d'impunité s'est progressivement installé, conduisant à la banalisation du crime. Les parties négociantes de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000 se sont accordées peu ou prou sur les solutions. Dans le cadre des mesures relatives à la justice, il est prévu dans l'accord la « demande, par le Gouvernement de transition, de la mise en place par le Conseil de sécurité des Nations Unies, d'une Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité » (Protocole I, chapitre II, article 6. 10). Il y est également prévu la « demande par le Gouvernement du Burundi, de l'établissement par le Conseil de sécurité des Nations Unies, d'un Tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables, au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité » (Protocole I, chapitre II, article 6. 11). Dans le cadre des mesures relatives à la réconciliation nationale, ledit accord prévoit la création d'une commission nationale pour la vérité et la réconciliation (Protocole I, chapitre II, article 8).

2. Par une lettre adressée au Secrétaire général des Nations Unies en date du 24 juillet 2002, le Gouvernement du Burundi a demandé la création par l'ONU d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi. En réponse, le Secrétaire général des Nations Unies a envoyé une mission d'évaluation de l'opportunité et de la possibilité de la mise en place de la commission en question. Il a assigné à la mission, entre autres tâches, de « [p]réciser les modalités et options pour la mise en place d'une commission d'enquête internationale conformément à l'accord de paix d'Arusha, et examiner quelles approches pourraient soutenir le processus de paix et promouvoir la vérité et la réconciliation tout en réalisant la justice' ». (S/2005/158, §2, (a)). La mission a séjourné au Burundi du 16 au 24 mai 2004 (S/2005/158, § 4). Le rapport de la mission d'évaluation a été rendu public par le Conseil de sécurité en date du 11 mars 2005, soit quelques mois seulement après la promulgation, en date du 27 décembre 2004, de la loi nationale portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la commission nationale pour la vérité et la réconciliation au Burundi. La mission recommande une approche à deux étapes à savoir « la création d'un mécanisme non judiciaire de recherche des responsabilités sous forme d'une commission « vérité », et la mise en place d'un mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités, constitué par une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais.

3. A la lumière des recommandations de la mission d'évaluation, des démarches entreprises par le gouvernement du Burundi dans le domaine de la justice et de la recherche de la vérité, et du contexte socio-politique prévalant aujourd'hui, les organisations de la société civile se sont réunies afin de mettre en commun leurs points de vue au sujet des questions dans lesquelles il y a encore des zones d'ombre. Elles estiment qu'une commission d'enquête judiciaire internationale reste indispensable pour le Burundi. Elles estiment aussi que les mécanismes non judiciaires et judiciaires de recherche ou d'établissement des responsabilités doivent faire l'objet, avant la promulgation des textes y relatifs, de larges consultations.

II. La création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi reste indispensable.

4. Comme il est mentionné dans l'accord de paix d'Arusha et rappelé dans le mandat de la mission d'évaluation, il y a eu des commissions qui se sont rendues au Burundi pour enquêter sur l'un ou l'autre conflit que le pays a connu. C'est en ayant cela à l'esprit que la mission d'évaluation s'est interrogée sur la valeur ajoutée de la nouvelle commission d'enquête internationale sollicitée par le Burundi. Pour la mission, cette valeur ajoutée «devrait être examinée à la lumière des résultats obtenus par les commissions qui l'ont précédée, de leur utilité et de leur impact sur la société burundaise» (S/2005/158, § 17). La mission fait remarquer que « les quatre commissions partagent [des] caractéristiques communes » (S/2005/158, § 19 (a) à (d)). Il y a lieu d'évoquer à cet égard le fait que « [L]'objet de leur enquête et leur compétence temporelle étaient limitées aux événements de 1993 (...) » ; ou encore le fait que «c'est uniquement pour les massacres dont les Tutsis ont été victimes en 1993 qu'il a été déterminé sur le plan juridique qu'un crime de génocide avait été commis au Burundi ». Il en découle que la demande d'une «commission d'enquête dont la compétence temporelle s'étend sur 40 années de l'histoire récente du Burundi est un appel à l'équité dans le rappel de la vérité historique pour que les massacres de 1993 soient replacés dans une perspective historique ». (S/2005/158, § 20). A ce niveau déjà, la mission souligne les difficultés pour une commission internationale de «mener des enquêtes» en raison de la longueur de la période envisagée à savoir «quatre décennies de conflits cycliques ». La mission rapporte qu'à ce sujet, un grand nombre d'interlocuteurs n'ont pas été convaincus (S/2005/158, § 21).

5. La mission d'évaluation a «examiné la possibilité de mieux circonscrire la compétence *ratione temporis* de la commission à certains événements ou périodes ». De façon générale, a-t-elle remarqué, la majorité d'interlocuteurs était d'avis que cette compétence «ne devait pas être limitée (...) » (S/2005/158, § 22). Alors que dans l'accord de paix d'Arusha, elle devait être limitée à la date de la signature dudit accord, des voix ont exprimé, lors des consultations menées par la mission au Burundi, le souhait que la date limite de la compétence temporelle de la commission «devait être fixée au moment de sa création et en tout état de cause au-delà de 2000 (...) » (S/2005/158, § 22). La mission est d'avis que «si la commission doit [effectivement] avoir quelque valeur ajoutée, sa compétence *ratione temporis* doit (...) aller jusqu'à l'indépendance » (S/2005/158, § 23).

Elle ne se prononce pas sur la question de la date-limite. Du même coup, elle souligne «que si la commission doit avoir une compétence *ratione temporis* couvrant quatre décennies, elle doit être autre chose qu'une commission d'enquête judiciaire » (S/2005/158, § 23). Elle rappelle qu'à ce sujet, la pratique onusienne est telle qu'«il s'est imposé, pour des raisons pratiques, une compétence *ratione temporis* limitée à un événement, un conflit ou une période relativement courte » (S/2005/158, § 23) ; qu'en revanche, «dans le cas de commissions de vérité et réconciliation parrainées par l'ONU, la compétence *ratione temporis* a généralement porté sur une longue période » (S/2005/158, § 23).

6. La mission d'évaluation insinue donc que si une commission d'enquête judiciaire internationale devait être envoyée au Burundi et que sa compétence temporelle

s'étendait sur quatre décennies de conflit, elle serait dans l'impossibilité de mener des enquêtes dont les conclusions auraient une valeur probante devant une juridiction nationale ou internationale. C'est en se fondant sur cela qu'elle a annoncé l'éventualité de la transformation de la commission d'enquête en question en un mécanisme d'établissement de la vérité (S/2005/158, § 24). Mais est-il qu'à côté de ce mécanisme de vérité, la mission recommande encore la mise en place d'une chambre spéciale de l'appareil judiciaire burundais dont la compétence temporelle « limitée à des phases précises du conflit, comprendrait au minimum la période allant du début de 1972 à la fin de 1993 » (S/2005/158, § 60). Elle décharge en quelque sorte le travail de la commission d'enquête judiciaire internationale sur l'appareil judiciaire qui sera chargé des poursuites, le bureau du procureur en l'occurrence.

7. Etant donné que seuls les crimes commis en 1993 ont été qualifiés juridiquement de génocide par la commission d'enquête des Nations Unies de 1996, la société civile propose la mise en place d'une commission d'enquête judiciaire internationale dont la mission serait de clarifier toutes les questions restées en suspens, qualifier les crimes commis lors des événements de 1972 et ceux de la période allant de 1993 à la date de mise en place effective du Tribunal international pour le Burundi.

III. Il faut un Tribunal pénal international pour le Burundi au lieu d'une chambre spéciale intégrée à l'appareil judiciaire burundais.

8. La mission procède par élimination et recommande la mise en place d'une chambre spéciale de l'appareil judiciaire burundais. L'argument de base avancé est qu'il s'agirait d'« un mécanisme judiciaire (...) qui soit non seulement situé dans le pays mais aussi intégré à l'appareil judiciaire burundais, afin de renforcer les ressources matérielles et humaines du système (...) » (S/2005/158, § 60). En soi, l'argument est fondé. Seulement, il y a lieu de soulever quelques interrogations liées à l'intégration de la chambre spéciale à l'appareil judiciaire burundais.

9. En Bosnie-Herzégovine, la chambre des crimes de guerre s'inscrit dans la stratégie d'achèvement du mandat du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, lequel s'occupe en pratique de l'inculpation des plus grands responsables des crimes. Le contexte du Burundi est quelque peu différent dans la mesure où, comme on le sait, aucune juridiction semblable n'a jamais été mise en place. Ceci signifie que c'est à la chambre spéciale, en collaboration avec le bureau du Procureur, que reviendrait la tâche d'identifier et poursuivre les plus grands responsables, ou, comme il est précisé dans le rapport, « les responsables au premier chef d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis au Burundi » (S/2005/158, § 61). Deux contraintes liées à cette forme juridique pointent à l'horizon : l'efficacité ainsi que la coopération par d'autres Etats.

10. Pour être pleinement efficace, la juridiction envisagée doit tout d'abord bénéficier d'une indépendance réelle vis-à-vis du pouvoir ou de tout autre groupe puissant. Le fait qu'elle soit de droit burundais -et ce, malgré la présence d'une composante internationale- n'est pas rassurant.

11. La coopération de la part d'autres Etats est également le gage de l'efficacité d'un tribunal, en l'occurrence par la garantie que les fugitifs n'échapperont pas à la justice. Sur cet aspect, on peut tirer des leçons de la pratique du Tribunal spécial pour la

Sierra Léone : l'absence de son statut d'une obligation de coopération à charge d'autres Etats- qui n'aurait été qu'un rappel puisque ladite obligation existe de par le droit international, du moins pour les trois crimes (génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité)- est un handicap au fonctionnement du Tribunal. Le même écueil est à craindre, à plus forte raison, pour une juridiction de droit exclusivement burundais. L'expérience a montré qu'après avoir commis des forfaits, les Burundais, toutes ethnies confondues, traversent facilement les frontières pour se rendre, dans un premier temps, vers un pays voisin pour, plus tard et si le besoin se fait sentir, se rendre dans des pays plus éloignés. Les accords d'extradition, seul recours possible, sont souvent violés.

12. La société civile recommande que si la mise en place d'un Tribunal pénal international pour le Burundi s'avère impossible, l'accord de collaboration entre les Nations Unies et le Burundi privilégie l'option d'un Tribunal spécial comme celui de la Sierra Léone, dans le statut duquel serait cependant incluse une clause relative à l'obligation de coopération de la part de tous les Etats. Sur le plan opérationnel, il serait installé au Burundi. Il renforcerait les ressources humaines et matérielles par l'effet d'entraînement d'autant que, chargé de poursuivre seulement « ceux qui sont responsables au premier chef (...) » , l'activité d'autres juridictions devra se poursuivre vis-à-vis d'autres catégories d'auteurs d'infractions. Le statut mixte du tribunal appellerait plus de respect par rapport à une chambre judiciaire intégrée à l'appareil judiciaire burundais. A cet égard, l'ONU jouerait le rôle de garant.

13. En ce qui concerne la date limite de la compétence temporelle du tribunal, la société civile estime qu'il serait plus raisonnable et équitable de ne pas la limiter à l'année 1993, car bien de crimes odieux ont été commis avant et après. Elle correspondrait donc à la date de la mise en place du Tribunal.

14. Sur le plan matériel, l'organe judiciaire tel qu'il est actuellement conçu aurait pour compétence de poursuivre ceux qui se seront rendus coupables « d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis au Burundi ». A cet égard, la société civile demande qu'il soit intégré d'autres crimes particulièrement choquants comme les violences sexuelles ou l'enrôlement d'enfants soldats comme le stipule la Cour Pénale internationale qui les considère comme des crimes de guerre.

15. La société civile approuve le principe d'une composition mixte au sein de la juridiction et soutient la prédominance des éléments internationaux pour garantir son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, ce qui assurerait son efficacité.

16. La mission d'évaluation estime que pour que les Nations Unies puissent collaborer à la création de la chambre spéciale, son texte constitutif devra « ... déclarer que toute amnistie qui aurait pu être accordée à l'égard d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre sera nulle et non avenue devant la chambre ». Sur ce, la société civile invite l'ONU à se rendre compte de toutes les manœuvres en cours, tendant à l'évolution en douceur, par un jeu de mots et la préparation des esprits, de l'immunité provisoire vers l'impunité totale. Elle l'appelle à la fermeté dans l'accord de collaboration envisagé, pour la préservation de la moralité internationale, en prenant clairement ses réserves à toute éventuelle clause d'impunité de nature à hypothéquer l'activité du tribunal et en donnant à ce dernier les moyens financiers et humains de fonctionnement.

17. La mission d'évaluation souligne que par principe, la commission mixte de vérité et la chambre spéciale, étant des entités de droit burundais, et donc pas des organes de l'ONU, ne devraient pas être financés par des contributions obligatoires. Elle n'exclut pas pour autant, compte tenu de la situation financière du Burundi, un financement par des apports internationaux. La question du financement est pourtant d'une importance capitale dans la mesure où le bon fonctionnement des mécanismes en question en dépend. La société civile exhorte l'ONU à déployer un effort. Comme elle est parvenue à financer l'Opération des Nations Unies au Burundi, l'effort de financement ne devrait pas s'arrêter aux portes de la justice.

IV. La loi organique régissant la commission « vérité » mixte doit faire l'objet de larges consultations avant sa promulgation.

18. Après une analyse attentive des compétences respectives de la Commission nationale pour la Vérité et la Réconciliation et la Commission d'enquête judiciaire internationale telles qu'elles sont définies dans l'Accord d'Arusha, la mission estime avec raison que «malgré les limites imposées au pouvoir de la commission pour la Vérité et la Réconciliation de se prononcer sur les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, sa compétence *ratione temporis* et *ratione materiae*, de même que ses pouvoirs d'enquête, sont, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, identiques à ceux de la Commission d'enquête judiciaire internationale ». (S/2005/158, §30). C'est en considérant ce recoupement des mandats ainsi que les difficultés pratiques liées au fonctionnement simultané ou successif des deux commissions avec le risque de conclusions contradictoires que la mission se demande s'il n'est pas préférable de les remplacer par une seule commission de la vérité, à composante mixte (S/2005/158, § 31). Elle serait créée «sur la base d'une loi nationale [définissant les compétences] et d'un accord entre les Nations Unies et le Gouvernement burundais [fixant les termes et conditions de la coopération des Nations Unies ...]» (S/2005/158, § 55, (a)). Ce qui est nouveau par rapport aux dispositions de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation est que la commission mixte aurait «à établir l'identité des coupables des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis au cours des divers cycles du conflit » (S/2005/158, § 55, (b)). Or, comme indiqué plus haut, la loi nationale organique de la commission Vérité et Réconciliation est déjà en vigueur. La démarche et la structure de la commission mixte recommandée par la mission d'évaluation diffèrent sensiblement des dispositions de la loi nationale organique de la commission Vérité et Réconciliation.

19. La société civile soutient l'existence d'un mécanisme de recherche de vérité qui poserait les bases d'une réconciliation durable entre Burundais. En ce qui concerne la loi nationale, elle avait prévenu les organes engagés dans sa préparation sur les lacunes que renfermait le projet de loi. Ses points de vue n'ont pas été tenus en considération. Elle se réjouit en conséquence du fait que la mission d'évaluation ait relevé des lacunes identiques (S/2005/158, § 28) et recommandé la modification de la loi actuelle ou la promulgation d'un nouveau texte. Abondant dans le même sens, la société civile recommande au gouvernement du Burundi de lancer les consultations sur le plan interne et d'amorcer la collaboration avec les Nations Unies. Si le processus d'Arusha a été dominé par les partis politiques, la commission « vérité » mixte devrait intégrer davantage la société civile, aussi bien dans

l'élaboration des textes que dans son fonctionnement. C'est la meilleure garantie pour les droits des victimes. A cet égard, les observations relevées par la mission d'évaluation (S/2005/158 §§ 55, (a) à (c) et 56, (a) à (e)) devraient être prises en compte. Dans le cas contraire, il y a lieu de craindre, comme le souligne d'ailleurs la mission d'évaluation, que « les conclusions [de la commission « vérité »] n'ont guère de chances d'être acceptables par l'ensemble de la société » (S/2005/158, § 28).

20. Pour la mission d'évaluation, la commission comprendrait cinq membres dont trois internationaux et deux Burundais. La société civile estime que la question de la composition autant que celle des modalités de nomination des membres doit faire l'objet de consultations élargies. Le nombre de membres nationaux devrait être élevé par rapport aux étrangers.

21. La mission d'évaluation prévoit que la commission établirait son bureau central à Bujumbura et créerait un certain nombre de bureaux régionaux dans tout le pays (S/2005/158). La société civile doute qu'à elle seule, cette structure bureaucratique soit en mesure de créer les conditions propices à la vérité et la réconciliation, dans la mesure où l'impact direct sur la population n'apparaît pas à première vue. Or, il y a des questions qui requièrent une participation sincère des auteurs des crimes. C'est le cas de la localisation des dépouilles mortelles délaissées, afin qu'elles soient enterrées dans la dignité.

Dans le même cadre, les conflits relatifs aux biens spoliés au cours des différentes crises pourraient être facilement réglés dans le cadre d'une procédure de conciliation communautaire. La société civile est convaincue que pour atteindre ces objectifs, il convient de faire appel, à la place ou en complément à la commission pour la vérité et la réconciliation, à des structures de proximité.

22. La compétence territoriale des structures de proximité visées au paragraphe précédent correspondrait à la colline de recensement. Les règles d'organisation et de procédure seraient intégrées dans la loi régissant la commission « vérité » mixte ou consignées dans une loi spéciale.

23. Consciente des conflits de compétence susceptibles de surgir entre les mécanismes en vue (le Tribunal spécial, la commission vérité et/ou les structures de proximité), la société civile recommande qu'il y ait une loi unique organique régissant ces mécanismes de justice, et que si la démarche s'avère impossible, le législateur prévoit, des règles spécifiques de règlement desdits conflits.

24. Au nom de toutes les victimes des événements sanglants qui ont endeuillé le Burundi, la société civile appelle de tous ses vœux la mise en place de mécanismes de nature à laisser émerger la vérité et à donner libre cours à une réconciliation effective et dit non à l'impunité sous toutes ses formes. L'instauration d'un véritable Etat de droit est à ce prix.

OUI A LA VERITE ET LA RECONCILIATION, MAIS NON A L'IMPUNITE

Fait à Bujumbura, le 25 / 06 / 2005

