

**ONUB**UNITED NATIONS OPERATION IN BURUNDI  
OPERATION DES NATIONS UNIES AU BURUNDI

## NOTE VERBALE

Réf. BDT/OSRSG/2006-057

La Mission de l'Opération des Nations Unies au Burundi, ONUB, présente ses compliments au Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale de la République du Burundi et a l'honneur de lui transmettre la lettre que le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller Juridique, M. Nicolas Michel lui a adressée en date du 19 mai 2006 et de son Annexe portant compte-rendu thématique des discussions et des négociations entre 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 et la Délégation des Nations Unies, réunies du 27 au 31 mars 2006 à Bujumbura.

La Mission de l'Opération des Nations Unies au Burundi saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale de la République du Burundi les assurances de sa haute considération.

Fait à Bujumbura le 25 mai 2006

Ministère des Relations Extérieures  
Et de la Coopération Internationale du Burundi  
Bujumbura





REFERENCE:

Le 19 mai 2006

Madame la Ministre,

J'ai l'honneur de me référer aux négociations qui ont eu lieu entre l'Organisation des Nations Unies et la délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation et du Tribunal spécial, du 27 au 31 mars 2006, à Bujumbura. Je me réfère également à la lettre en date du 16 mars 2006 que je vous ai adressée et à la note verbale 204.01/209/RE/2006 du 27 mars 2006 par laquelle vous m'avez répondu.

Pour commencer, je voudrais exprimer notre sincère gratitude à votre gouvernement pour l'excellente coopération et hospitalité dont la délégation des Nations Unies que j'ai dirigée en mars a bénéficié durant son séjour au Burundi. C'est grâce à cet esprit de respect mutuel et de cordiale attention que nous avons été en mesure d'atteindre les objectifs de notre mission.

Vous vous souviendrez qu'à la fin de la première série de négociations, il avait été convenu que l'Organisation des Nations Unies soumettrait à votre gouvernement des propositions concernant le déroulement du processus de négociation et la conclusion d'un accord-cadre général entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement burundais aux fins de la mise en place et du fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation et du Tribunal spécial. La présente lettre et son annexe contenant un résumé thématique des discussions sont soumises en conséquence.

Son Excellence  
Madame Antoinette Batumubwira  
Ministre des relations extérieures  
et de la coopération internationale  
Bujumbura

Sur les diverses questions qui ont été abordées durant la première phase de nos négociations, trois sont apparues comme essentielles à la conclusion d'un accord-cadre général sur le mécanisme double. Ces questions sont : la nature du processus de consultation national devant déboucher sur la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation; la reconnaissance de la non-applicabilité de l'amnistie aux crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre; et le rapport entre la Commission et le Tribunal spécial.

Un processus de consultation national largement ouvert concernant tous les aspects de la Commission Vérité et Réconciliation, dont les rapports de celle-ci avec le Tribunal spécial, sera la base des arrangements nécessaires entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement burundais au sujet de la mise en place et du fonctionnement de la Commission. Un tel processus, facilité par les Nations Unies, est nécessaire non seulement pour informer le peuple burundais de la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation, le sensibiliser à la question et le familiariser avec celle-ci, mais aussi pour assurer sa pleine participation aux préparatifs de la mise en place de la Commission, de sorte que ses vues et ses aspirations soient dûment prises en compte dans les actes fondateurs.

Conformément à sa politique et à sa pratique solidement établies sur la question de l'amnistie, l'Organisation des Nations Unies ne reconnaît pas l'amnistie du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Elle ne reconnaît pas non plus une amnistie accordée antérieurement pour le motif qu'elle pourrait faire obstacle à des poursuites devant un mécanisme judiciaire des Nations Unies ou recevant l'aide des Nations Unies. Pour qu'elle puisse coopérer à la mise en place et au fonctionnement du mécanisme double, il est donc indispensable que les actes fondateurs excluent expressément l'amnistie pour tous les crimes précités.

Le rapport entre la Commission Vérité et Réconciliation et le Tribunal spécial était au cœur de notre discussion sur la nature et la structure du mécanisme double. Comme nous l'avons indiqué dans nos discussions, l'Organisation des Nations Unies envisage un mécanisme double comportant deux éléments complémentaires mais distincts, fonctionnant indépendamment du Gouvernement burundais et de l'Organisation des Nations Unies et indépendamment l'un de l'autre. L'indépendance des juridictions établies par l'ONU ou avec son assistance, et en particulier celle de leur procureur, sont fondamentales, à la fois au plan des principes et dans la pratique de ces juridictions. Il est donc impératif que, dans le cas présent également, le Procureur soit libre de mener, à sa discrétion, investigations et poursuites sur la base des éléments de preuve recueillis et que ce pouvoir discrétionnaire ne soit pas subordonné aux décisions de la Commission Vérité et Réconciliation.

Même si ces éléments clefs, ainsi que d'autres, doivent encore être concrétisés, une position commune sur ces principes devrait faire partie de tout accord-cadre général entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement burundais concernant la mise en place et le fonctionnement du mécanisme double.

Dans l'espoir que ce qui est exposé ci-dessus reflète bien notre position commune, nous suggérons qu'une deuxième série de négociations ait lieu à New York ou à Bujumbura à la date la plus rapprochée possible convenant aux deux parties en vue de l'élaboration d'un accord-cadre général sur les principes du mécanisme double et sur les conditions de la coopération de l'ONU à sa mise en place et à son fonctionnement.

Une fois qu'un accord-cadre général aura été conclu, l'Organisation des Nations Unies, en coordination avec le Gouvernement et les partenaires nationaux et internationaux, facilitera un processus de consultation national largement ouvert sur la mise en place et le fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation, ses actes fondateurs et les arrangements nécessaires à leur mise en pratique. En parallèle, débiteraient des négociations sur les actes fondateurs du Tribunal spécial (accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement et Statut du Tribunal). Il est également envisagé, dans le cadre du processus de négociation, de dépêcher au Burundi une mission de planification de l'ONU pour évaluer les besoins du Tribunal spécial en ce qui concerne les locaux, les infrastructures, le financement et les ressources humaines.

Je serais reconnaissant à votre gouvernement de bien vouloir confirmer que le contenu de cette lettre reflète de manière adéquate notre compréhension commune.

Veillez agréer, Madame la Ministre, les assurances de ma très haute considération.

Le Secrétaire général adjoint  
aux affaires juridiques,  
Conseiller juridique



Nicolas Michel

## Annexe

### Compte rendu thématique des discussions et des négociations entre 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 et la Délégation des Nations Unies, réunies du 27 au 31 mars 2006 à Bujumbura

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, conduite par M. Jean-Polydor Ndayirorere, Chef de Cabinet du 1<sup>er</sup> Vice-Président de la République et Président de la Délégation, (ci-après « la Délégation burundaise »)

et la Délégation des Nations Unies, conduite par M. Nicolas Michel, Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, Conseiller Juridique des Nations Unies, (ci-après « la Délégation des Nations Unies »)

se sont réunies du 27 au 31 mars 2006 à Bujumbura, pour jeter les bases d'un accord de principe sur les éléments du double mécanisme de justice de transition et sur les modalités de coopération avec l'Organisation des Nations Unies aux fins de leur mise en place et de leur fonctionnement conformément aux dispositions de la résolution du Conseil de sécurité 1606 (2005) en date du 20 juin 2005.

Ce compte rendu résume les discussions et la compréhension commune des délégations sur les éléments essentiels d'un cadre juridique pour l'établissement du double mécanisme.

1. A l'ouverture des travaux, il a été convenu que la Délégation burundaise et la Délégation des Nations Unies conduiraient leurs discussions sur la base des documents suivants :

- Le mémorandum de la Délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place d'une Commission pour la Vérité et la Réconciliation, dans sa version du 26 mars 2006, qui a été distribuée par la Délégation burundaise lors de la première rencontre avec la Délégation des Nations Unies (ci-après "le mémorandum") ;
- la lettre du Conseiller juridique des Nations Unies adressée au Ministre des Relations extérieures et de la Coopération internationale du Burundi et transmise par l'ONUB par note verbale datée du 22 mars 2006 (ci-après "la lettre du Conseiller Juridique") ;

2. La Délégation burundaise et la Délégation des Nations Unies ont entamé leurs discussions sur des questions essentielles pour la négociation et ont abordé ensuite des questions plus spécifiques relatives aux documents de base.

3. Les questions essentielles concernaient le cadre juridique de l'établissement du double mécanisme, les prémisses de la mise en place de la Commission pour la Vérité et la Réconciliation (ci-après «la Commission») à savoir la réalisation, préalablement à l'adoption des textes portant création de ladite commission, d'une large consultation impliquant tous les secteurs concernés de la société burundaise, et la procédure de sélection des Commissaires, du Procureur et des Juges, l'amnistie et la relation entre les deux mécanismes, notamment l'indépendance du Tribunal et sa compétence matérielle.

#### Cadre juridique de l'établissement du double mécanisme

4. En ce qui concerne le cadre juridique de l'établissement du double mécanisme, la Délégation burundaise a proposé que les modalités de création des deux mécanismes soient régies par une seule et même loi nationale et un seul et même accord à conclure entre l'ONU et le Gouvernement du Burundi.

5. La Délégation des Nations Unies a, quant à elle, exprimé sa préférence pour deux lois nationales distinctes et deux accords internationaux distincts, en raison des différences fondamentales qui existent entre ces deux mécanismes particulièrement pour ce qui est de leur missions, des spécificités particulières liées à leur procédure d'établissement et de leur évolution propre dans le temps. Elle a en outre insisté sur le fait que chacune de ces lois nationales devrait être annexée à l'accord international relatif au mécanisme concerné dont elle ferait partie intégrante pour assurer la cohérence des bases juridiques applicables.

6. La Délégation burundaise s'est déclarée d'accord pour une solution qui prévoirait l'adoption de deux lois nationales différentes, pour autant qu'elles soient promulguées en même temps. La Délégation des Nations Unies a indiqué sa disponibilité à poursuivre les discussions sur ce point.

#### La Commission pour la Vérité et la Réconciliation

##### *Un processus préalable de large consultation*

7. La Délégation des Nations Unies a souligné la nécessité d'un processus de large consultation qui devrait précéder l'adoption de la loi et la conclusion de l'accord relatifs à l'établissement de la Commission, et a demandé à la Délégation burundaise comment elle entendait réaliser cette large consultation préalable.

8. La Délégation burundaise, tout en reconnaissant qu'un processus de consultation associant de la manière la plus étendue possible toute la population du Burundi, était indispensable pour la réussite de la Commission, envisage de la réaliser en utilisant tous les médias disponibles, afin de familiariser la population burundaise, à la Commission et de la sensibiliser aux buts et objectifs qu'elle entend réaliser.

9. Pour la Délégation des Nations Unies cette démarche devrait avoir pour objectif non seulement d'informer, de sensibiliser et de familiariser, mais surtout de favoriser une large participation et réaction de toute la population burundaise à la préparation et la mise en place du double mécanisme.

10. La Délégation burundaise a exprimé son accord à ce que les Nations Unies apportent leur appui au processus préalable de large consultation, dont les détails restent à déterminer ultérieurement.

*Procédure de sélection des commissaires de la Commission pour la Vérité et Réconciliation*

11. La Délégation burundaise a proposé que le Président de la République, après consultation avec le Secrétaire général des Nations Unies, mette en place un Comité conjoint de sélection des commissaires de la Commission et nomme ensuite les Commissaires sur recommandation du Comité de sélection, après consultation avec le Secrétaire général des Nations Unies.

12. La Délégation des Nations Unies a insisté sur la nécessité que la Commission se caractérise par son indépendance, sa crédibilité et sa compétence. Elle a fait observer que la procédure de sélection des commissaires - les nationaux ainsi que les internationaux - telle qu'envisagée dans le mémorandum n'était pas adéquate.

13. Les Délégations se sont mises d'accord sur la participation des Nations Unies tant dans la procédure que dans la décision finale de sélection.

L'amnistie

14. Selon le mémorandum, la Commission peut déterminer les cas pour lesquels une loi d'amnistie pourrait être votée et peut en faire la proposition, sans établir une distinction entre les crimes et délits de droit commun ou politiques et le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

15. La Délégation des Nations Unies a rappelé la position bien établie des Nations Unies, de ne pas admettre d'amnistie pour le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, et de refuser d'établir et/ou de collaborer avec un mécanisme qui disposerait du pouvoir d'accorder, de reconnaître ou de recommander l'amnistie dans les cas de génocide, de crimes

contre l'humanité et de crimes de guerre. Elle a souligné que l'inadmissibilité de l'amnistie, l'obligation de poursuivre les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ainsi que le principe de la responsabilité, sont fondés sur la volonté de mettre fin à une « culture de l'impunité ».

16. La Délégation burundaise a évoqué la volonté de réconciliation nationale et a commenté le sens à donner à la disposition relative à l'amnistie.

17. La Délégation des Nations Unies, sans mettre en cause une amnistie pour des crimes et délits de droit commun, a insisté sur le fait qu'une paix durable n'est possible qu'en conjuguant vérité, justice et réconciliation, dans le respect du principe de lutte contre l'impunité, ce qui exclut toute forme d'amnistie pour le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Une amnistie pour ces crimes serait inadmissible, non seulement en vertu du droit international mais aussi du droit positif burundais, notamment de l'article 4, paragraphe 2, de la loi 1/18 du 27 décembre 2004 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la commission nationale pour la vérité et la réconciliation, qui prévoit que « Les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne sont pas amnistiables ».

18. Vers la fin des négociations, le Premier Vice-président de la République s'est entretenu avec des membres de la Délégation des Nations Unies sur la question de l'amnistie. Lors de cette rencontre, le Premier Vice-président a indiqué que le Gouvernement du Burundi ne reconnaissait pas l'amnistie pour le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

#### La relation entre les deux mécanismes et la structure du Tribunal

19. La question de la relation entre les deux mécanismes, en raison de son importance centrale, a figuré au cœur des débats. Les vues exprimées initialement par la Délégation burundaise et par la Délégation des Nations Unies ont traduit leurs approches différentes quant au rôle du Tribunal, son indépendance, ses pouvoirs, sa compétence et, surtout, quant à l'indépendance du Procureur.

20. Le mémorandum prévoit un mécanisme « intégré » dans lequel la Commission constituerait la seule voie de saisine du Tribunal, dont la compétence serait déterminée sur la base des seuls éléments rassemblés, de la qualification d'actes ou de l'identification de personnes par un organisme non judiciaire. De plus, selon le mémorandum la mise en place des deux mécanismes serait successive et non simultanée.



21. Selon la Délégation des Nations Unies, le double mécanisme devrait constituer un tout quoique composé d'éléments distincts et indépendants les uns des autres, chacun assumant ses propres rôles, missions et compétences. En outre, la Délégation des Nations Unies a souligné que le fait de prévoir la mise en place des deux mécanismes de manière successive et non simultanée, au point que le Tribunal serait établi non seulement après la Commission mais surtout après que celle-ci ait terminé son travail, pourrait retarder considérablement la mise en place du Tribunal. Par ailleurs, elle a indiqué que chacun des deux mécanismes devra être indépendant du Gouvernement, des Nations Unies, de tout Etat tiers, ainsi que de l'autre mécanisme. L'indépendance du Procureur est un principe intangible dans la pratique des Nations Unies lors de la mise en place d'une juridiction pénale internationale. Le Procureur devra donc jouir d'un pouvoir discrétionnaire d'initiative en matière d'enquête ou de poursuites et ne pourra en aucune manière être lié par les décisions ou recommandations relatives à des enquêtes menées par un organisme qui ne serait pas de nature judiciaire et qui n'appliquerait pas des procédures juridictionnelles.

### Le Tribunal Spécial

#### *Compétence matérielle, temporelle et personnelle*

22. En ce qui concerne la compétence du Tribunal, le mémorandum prévoit que le Tribunal sera compétent pour connaître de tous les crimes et délits liés au conflit burundais commis sur le territoire du Burundi depuis la date de son indépendance (1<sup>er</sup> juillet 1962) jusqu'à la date de la mise en place de la Commission.

23. La Délégation des Nations Unies a proposé que la compétence matérielle du Tribunal soit limitée au crime de génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre. D'autres crimes d'une certaine gravité pourraient aussi être pris en considération.

24. En ce qui concerne la compétence personnelle, il a été convenu qu'elle soit limitée de manière à permettre au Procureur de poursuivre les personnes qui portent la plus lourde responsabilité dans la commission du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

25. En ce qui concerne la compétence temporelle, la Délégation des Nations Unies a souligné la difficulté pour le Procureur d'enquêter et de rassembler des preuves et d'entendre des témoins sur des événements commis il y a plus de 40 ans. Elle a recommandé que la compétence temporelle du Tribunal soit limitée à des événements et conflits spécifiques ou aux cycles de violences, qui doivent être définis avec précision. Pour l'identification précise et la définition de ces cycles de violence, l'assistance du Gouvernement de Burundi serait indispensable.

### *Structure organique du Tribunal Spécial*

26. La Délégation des Nations Unies a insisté pour que la structure du Tribunal soit logique, simple et efficace. Elle a rappelé que dans la pratique des Nations Unies:

- en ce qui concerne les mécanismes juridictionnels pénaux internationaux, sont requis un double degré d'instance composé d'une chambre de première instance et d'une chambre d'appel, d'un Procureur et d'un Greffier ;
- la chambre de première instance comprendrait trois juges siégeant tandis que la chambre d'appel comprendrait cinq juges siégeant;
- l'organisation interne de chaque chambre et du Tribunal, et notamment l'élection du président et des vice-présidents est laissée à l'appréciation des juges et c'est le règlement de procédure et de preuve qui détermine la procédure d'élection des membres du bureau;
- à la différence des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex- Yougoslavie et le Rwanda, tous les «tribunaux mixtes» sont financés sur la base de contributions volontaires, même si cela se révèle souvent moins satisfaisant. Afin d'assurer la viabilité et la durabilité du mécanisme de financement du Tribunal, le Secrétaire général peut toutefois faire appel aux organes principaux de l'ONU pour chercher à obtenir que le financement repose au moins en partie sur des contributions budgétaires obligatoires.

27. La Délégation burundaise a pris note des commentaires de la Délégation des Nations Unies et a exprimé son intention de les examiner. Elle a en outre précisé que la proposition, faite dans le mémorandum, de désigner trois chambres de première instance correspond à la structure administrative du Burundi, qui compte huit provinces groupées en trois régions.

### *La procédure de sélection du personnel du Tribunal Spécial*

28. Les échanges sur cette question ont été comparables à ceux sur la procédure de sélection des membres de la Commission. La Délégation burundaise a pris note du fait que, dans la pratique des Nations Unies, le personnel d'un tribunal mixte est toujours sélectionné en accord et après consultations avec l'Etat concerné. Les Délégations se sont mises d'accord pour suivre cette pratique.

Autres questions

29. Les sujets discutés dans le cadre des négociations ont permis d'aborder brièvement d'autres questions, dont :

- la coopération entre le Gouvernement, la Commission et le Tribunal et l'obligation du Gouvernement de coopérer avec les institutions du double mécanisme;
- le statut du personnel de la Commission et du Tribunal;
- les revenus et émoluments des fonctionnaires et cadres des institutions du double mécanisme.

19 May 2006