

Annexe

Commentaire des Nations Unies sur l'avant-projet de loi portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation.

1. PREAMBULE

Les Nations Unies encouragent une référence à la résolution 1606 (2005) du Conseil de sécurité du 20 juin 2005, par laquelle le Conseil a prié le Secrétaire général d'engager des négociations avec le Gouvernement burundais et des consultations avec toutes les parties burundaises concernées sur la façon de mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission pour la vérité et la réconciliation et d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais (S/2005/158 du 11 mars 2005).

2. CHAPITRE II : ETABLISSEMENT DE LA COMMISSION

Article 2 : l'ONU suggère l'insertion, après l'actuel paragraphe troisième et avant l'actuel paragraphe quatrième, du nouveau paragraphe suivant supplémentaire :

« La Commission n'a pas le pouvoir d'accorder des amnisties, ni de recommander l'octroi d'amnisties ou de garanties d'absence de poursuites pour les auteurs présumés de crimes de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de crimes de violences sexuelles et de violations graves des droits de l'homme. »

Cette disposition supplémentaire proposée vaut également pour le pardon. C'est pourquoi l'ONU propose que le paragraphe suivant soit ajouté aussi :

« La Commission n'a pas le pouvoir d'accorder ni de recommander le pardon au profit des présumés auteurs. Le pardon accordé par les victimes ne peut absoudre les auteurs présumés de crimes de génocide, de crimes de guerre, ni de crimes contre l'humanité, encore moins de crimes de violences sexuelles et de graves violations graves des droits de l'homme. Le pardon ne peut avoir pour effet d'empêcher les poursuites judiciaires, ni de faire obstacle à des procédures judiciaires en cours, encore moins à l'application des peines encourues suite à des décisions de condamnation devenues définitives. »

Les raisons de cette proposition sont énoncées ci-dessous en liaison avec l'article 65.

3. CHAPITRE III : MANDAT

Article 5.1. : l'ONU suggère l'insertion du mot « internationales » après le mot « normes ». Les raisons de cette proposition sont énoncées ci-dessous en liaison avec l'article 65.

Article 5.2. : l'ONU suggère l'insertion des mots « et particulièrement son procureur » à la fin de la phrase, après les mots « Tribunal Spécial ». L'avant-projet de loi indique clairement dans ses articles 5 et 6 que les conclusions de la Commission ne peuvent pas affecter la compétence du futur Tribunal Spécial ou le lier à ses travaux. Le Comité Technique avait indiqué clairement à la page 29 du projet de son rapport que cela s'applique également au Procureur du futur Tribunal Spécial. (La version finale du rapport omet cette précision utile.) Afin d'éviter tout doute, il est hautement souhaitable de préciser que non seulement le Tribunal spécial, mais aussi son procureur ne seront pas liés par les conclusions de la Commission Vérité et Réconciliation, encore moins par les éventuels regrets exprimés et pardons accordés devant la CVR. Il serait également souhaitable d'ajouter la clarification suivante après « (...) Tribunal Spécial. » : « La comparution devant la Commission Vérité et Réconciliation ne fera pas obstacle à des poursuites devant le Tribunal Spécial. Les regrets exprimés par un présumé auteur ainsi que le pardon accordé par une victime ne lieront pas le Tribunal spécial ni son Procureur. »

Article 6.1. : « Les enquêtes viseront notamment à : élucider les violations des droits politiques, économiques et sociaux majeurs, y compris le renversement des institutions démocratiques ». Cet article pose problème à deux niveaux. En premier lieu, il omet de mentionner les droits civils, qui devraient bien évidemment y figurer. Nous sommes également réservés quant au rôle que l'avant-projet de loi donne à la CVR d'élucider les cas de renversement des institutions démocratiques, ainsi que les cas prévus à l'article 60 de connaître de décisions judiciaires définitives et éventuellement, de la possibilité de réouverture judiciaire de ces cas. Il semble utile d'avoir quelques clarifications quant aux objectifs visés par ces dispositions. Les CVR ont en effet pour mission d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et les crimes internationaux.

Article 6.2. : L'ONU suggère l'insertion des mots « et particulièrement son procureur » à la fin de la deuxième phrase, après les mots « Tribunal Spécial ». Les raisons de cette proposition sont énoncées ci-dessus en liaison avec le deuxième paragraphe de l'article 5.

Article 6.3. : Il serait préférable que la loi laisse à la CVR le choix quant à l'opportunité d'établir et de publier de telles listes.

Article 9 : La disposition indiquant que « *Les décisions de la Commission s'imposent à tous* » nous semble vague, voire potentiellement inconstitutionnelle. La CVR semble être ici, considérée comme un organe supérieur dans l'ordonnement juridique.

4. CHAPITRE IV : COMPOSITION DE LA COMMISSION ET STATUT DES COMMISSAIRES

Article 11 : Concernant les membres de la future Commission, et au vu de la nature des violences et des situations à enquêter, il est impératif de veiller tout particulièrement à ce que les membres de la Commission, nationaux et/ou internationaux, soient connus pour leur intégrité, leur objectivité et leur impartialité. Les populations burundaises ont saisi l'opportunité des consultations nationales pour dire très clairement que la commission doit satisfaire à ces standards minimums. De manière connexe, et en conformité avec le rapport des consultations nationales, nous pensons que les commissaires doivent provenir principalement de la société civile, des confessions religieuses, des différents milieux socioprofessionnels, et dans une moindre mesure de la sphère politique. Ceci est d'autant plus vrai que l'avant-projet de loi dans son article 14 précise que les commissaires doivent « être capables d'impartialité dans l'accomplissement de [leurs] fonctions par rapport aux positions des partis politiques ».

Eu égard à ce qui précède, l'ONU recommande que le processus et le mécanisme de sélection des membres de la Commission Vérité et Réconciliation tiennent rigoureusement compte de ces critères et que les membres provenant de la sphère politique soient réduits au minimum par le texte de loi.

Article 15 : L'avant-projet de loi prévoit effectivement de larges consultations en prélude à la sélection des membres, mais ne précise pas de manière claire la structure qui aura la charge de cette sélection. Comme suggéré lors des discussions officielles de 2006 et 2007 entre les délégations de l'ONU et le gouvernement burundais, la mise en place d'un Comité de sélection indépendant et divers dans sa composition est primordiale pour assurer la crédibilité du processus de sélection et garantir l'indépendance de la future Commission. La possibilité d'une participation onusienne ou internationale à ce comité contribuerait sans aucun doute à élever davantage, le niveau d'impartialité, de crédibilité et d'indépendance de la future CVR.

Article 23 à 27 : Nous notons la proposition d'instituer un conseil consultatif international. Sans dénier la valeur symbolique d'une telle institution et l'impact positif qu'elle pourrait avoir sur le travail de la commission, ce conseil consultatif ne pourra pas jouer le rôle ni remplir les mêmes fonctions dévolues à des commissaires internationaux avec des pleins pouvoirs. A cet égard, nous rappelons que le rapport

des consultations nationales concluait à la volonté d'établir une Commission composée de burundais et d'étrangers choisis pour leurs qualités personnelles.

5. CHAPITRE V : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Pas de commentaires.

6. CHAPITRE VI : RESSOURCES

Pas de commentaires.

7. CHAPITRE VII : PROCEDURE APPLICABLE DEVANT LA COMMISSION

Article 48 : Vu la dégradation préoccupante du contexte sécuritaire au Burundi, et tout en reconnaissant la valeur positive des dispositions de cet article, il sied de recommander qu'une attention renforcée soit accordée à cette question et de proposer notamment que le Gouvernement considère l'élaboration d'un projet de loi visant à assurer la protection des témoins et victimes. Une telle loi comblerait le vide actuel du cadre juridique sur la question. Le programme de protection pour être efficace doit prendre appui sur une loi appropriée.

Article 57 : Cet article est rédigé de telle manière qu'elle s'appliquerait à tous les éléments de preuve que la Commission est appelée à recueillir dans le cadre de ses travaux. Il est nécessaire de réduire le champ d'application de cet article aux seuls présumés auteurs. Car une telle disposition devrait protéger uniquement les déposants qui courent le risque d'être poursuivis ultérieurement et le risque d'avoir à témoigner contre eux-mêmes. Elle concerne donc les présumés auteurs et non les victimes et témoins. Ce qui veut dire que les éléments de preuve fournis par les victimes et témoins contre certains présumés auteurs ne devraient pas bénéficier pas de cette disposition favorable. En outre, cette disposition ne doit pas être comprise ni interprétée comme une protection des présumés auteurs concernés contre toute poursuite pénale, ce qui serait contraire aux principes de la lutte contre l'impunité.

Pour dissiper tout doute et éviter tout litige futur sur ce point, l'ONU suggère que l'article 57 soit reformulé comme suit :

« Les éléments de preuve fournis à la Commission Vérité et Réconciliation par des présumés auteurs ne peuvent être utilisés comme tels contre ces derniers dans les procédures judiciaires. Ils peuvent servir à titre de renseignement. Il appartiendra aux instances judiciaires de faire, le cas échéant, leurs propres investigations. »

Ainsi formulée, la disposition sera en ligne avec les standards internationaux, avec le principe de la loyauté de la preuve en matière pénale et l'interdiction de l'auto-incrimination.

Article 60 : Alors que dans son Article 2 l'avant-projet de loi précise que la commission n'a pas de pouvoir judiciaire, il semble que cet article donne un pouvoir juridictionnel à la CVR puisqu'il lui permet de « prendre des décisions qu'elle juge nécessaire pour la réhabilitation des victimes et la réconciliation » et ce, en dehors de tout procès en révision alors même qu'il s'agit de dossiers bénéficiant de l'autorité de la chose jugée. Des clarifications sont nécessaires quant à l'objectif visé ici, ainsi qu'à la constitutionnalité d'une telle disposition.

Article 61 : De même que pour l'article 60, les interférences avec le cours de la justice posent problème.

Article 65 : Nous comprenons que le pardon dont il est question dans cet article et les procédures établies pour le rendre effectif, ne pourront d'aucune manière faire obstacle à d'éventuelles poursuites judiciaires.

L'avant-projet de loi prévoit en son article 65 que la Commission élabore des procédures en vertu desquelles ceux qui sont auteurs des violations des droits humains ou du droit international humanitaire puissent exprimer leurs regrets et rechercher et recevoir le pardon de leurs victimes. Il fournit également en son article 6, paragraphe 3, la compétence pour la Commission de publier une liste des victimes qui ont accordé le pardon et des auteurs qui ont bénéficié du tel pardon. Toutefois, l'avant-projet de loi, reste silencieux sur les conséquences et les effets d'un tel pardon. La possibilité est laissée ouverte que les pardons puissent servir à faire obstacle à des poursuites éventuelles à l'encontre de ceux qui en auraient bénéficié.

Il ressort de la troisième partie du rapport du Comité — plus précisément, de la section 2.3.4.1 à la page 64 (mal numéroté 2.2.4.1) des recommandations adressées à la Commission Vérité et Réconciliation future — que le Comité Technique reconnaît et accepte que le droit international exclut désormais la possibilité d'accorder l'amnistie pour les crimes de génocide, de crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. L'évolution moderne du droit international indiquent clairement qu'il en est de même pour les violations graves des droits de l'homme. Le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1820 (2008), a en outre souligné qu'aucune amnistie ne doit être accordée pour les crimes de violence sexuelle.

Afin de s'assurer que le projet de loi est conforme au droit international, il est donc essentiel d'y incorporer les éclaircissements fournis par le Comité Technique dans son rapport. Cela semble également essentiel pour maintenir la confiance des donateurs, qui sont appelés à aider à défrayer les coûts d'établissement de la Commission Vérité et Réconciliation et le maintien de ses opérations.

À cette fin, l'Organisation des Nations Unies propose l'insertion de la phrase suivante à la fin du premier alinéa de l'article 65 :

« Une telle expression de regrets par l'auteur d'un crime ou de pardon par la victime n'empêchera pas la poursuite judiciaire, ni fera obstacle à des procédures judiciaires contre l'auteur d'un crime de génocide, d'un crime de guerre, d'un crime contre l'humanité, d'un crime de violence sexuelle ou d'une violation grave des droits de l'homme. »

8. CHAPITRE VIII : GESTION DES ARCHIVES

Pas de commentaires.

9. CHAPITRE IX : MECANISMES DE SUIVI

Pas de commentaires.

10. CHAPITRE X : RAPPORT FINAL

Article 78 : Pour les raisons évoquées ci-dessus dans le contexte de l'article 65, l'ONU se félicite de l'affirmation claire de l'article 78 de l'avant-projet de loi que le dépôt par la Commission Vérité et Réconciliation de son rapport final mettra fin aux immunités provisoires accordées par les textes de loi du 21 novembre 2003 et du 22 novembre 2006 ou de règlement adoptés conformément aux différents accords de Paix. Dans la mesure où ils pourraient être compris à s'appliquer aux crimes de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de violence sexuelle et les violations flagrantes des droits humains, l'Organisation des Nations Unies n'est pas en mesure d'accepter que ces immunités provisoires puissent être un obstacle à la poursuite et le jugement des personnes responsables de tels crimes. À cette fin, l'ONU propose l'insertion de la phrase suivante à la fin de l'article 78 :

« Les immunités provisoires accordées en vertu d'une loi antérieure ne feront pas obstacle aux poursuites que le Tribunal Spécial pourraient exercer contre les auteurs de crimes de génocide, crimes de guerre, crimes contre

l'humanité, crimes de violence sexuelle et les violations graves des droits de l'homme après le dépôt du rapport final. ».

Pour des raisons de clarté et aussi pour mettre le langage du chapitre X en accord avec l'article 78, l'ONU propose de remplacer le mot « définitif » avec « final » dans l'article 78 de l'avant-projet de loi.

11. CHAPITRE XI : DISPOSITIONS FINALES

Pas de commentaires.