

Version traduite

Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non répétition

Visite au Burundi, 8-16 décembre 2014

Conclusions et observations préliminaires

Bujumbura, 16 décembre 2014

Mesdames et Messieurs,

J'ai eu l'opportunité de visiter le Burundi à un moment particulièrement opportun, alors que la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation était pleinement en cours et à six mois de la tenue des élections.

Je voudrais remercier le Gouvernement du Burundi pour son invitation et sa coopération lors de ma visite. A Bujumbura, j'ai eu l'opportunité de rencontrer des représentants du Gouvernement, des représentants des pouvoirs législatif et judiciaire, des responsables des forces de police et de sécurité, ainsi qu'un large éventail d'acteurs de la société civile, les Nations Unies et les missions diplomatiques. J'ai voyagé dans le pays afin de rencontrer et discuter avec les victimes de violations massives passées, suite aux événements survenus à Bugendana, Gatumba, Itaba, Kibimba, Kimina et Nyambeho.

Je tiens à exprimer ma gratitude au Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB) pour son appui logistique. Je suis reconnaissant à tous ceux qui ont pris le temps de me rencontrer et de partager leurs précieux points de vue et leurs importantes expériences.

L'intérêt exprimé par rapport aux questions de justice transitionnelle que j'ai pu observer au cours de ma visite est en contraste frappant avec l'absence de recours face aux violations massives commises par le passé, tel que rapporté par les victimes.

Avant de partager quelques-unes des observations préliminaires découlant des conversations que j'ai eues avec les représentants du Gouvernement et de la société civile, y compris les victimes, je voudrais souligner trois points pertinents que j'ai précédemment mentionnés au cours des deux dernières années en tant que Rapporteur Spécial et au cours des presque vingt années durant lesquelles j'ai travaillé sur les questions relatives à la justice transitionnelle.

Tout d'abord, la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non répétition, doivent être pensées comme les composantes d'une politique globale, et non pas comme les éléments d'un menu « à choix » sur la base duquel les gouvernements pourraient simplement « sélectionner et choisir » un élément. D'un point de vue juridique, il existe des droits bien établis relatifs à la vérité, la justice, la réparation, ainsi qu'aux réformes qui permettent la réalisation de ces droits. D'un point de vue pratique, les mesures fonctionnent mieux lorsqu'elles se renforcent mutuellement. Aucune d'elles ne peut remplacer l'ensemble des autres. La vérité seule, par exemple, n'est pas suffisante pour satisfaire tous les droits pertinents et les attentes légitimes des individus. D'un point de vue moral, il y a une obligation de réparation, de la manière la plus exhaustive possible, auprès des victimes qui ont enduré des souffrances indicibles, ainsi qu'une obligation de faire tout ce qui est possible pour veiller à ce que de telles souffrances ne se répètent plus.

Pour de bonnes raisons, l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation avait une vaste portée globale, faisant référence à la vérité, mais également à un mécanisme de justice, ainsi qu'à d'importantes initiatives portant sur des réformes institutionnelles. La discussion sur la justice transitionnelle ne peut pas être simplement réduite à une discussion sur la création d'une commission de vérité. Maintenant que la loi portant création la Commission Vérité et Réconciliation a été adoptée et les commissaires choisis et assermentés, les discussions sur la mise en œuvre des autres mesures, et sur la relation qu'elles sont les unes aux autres, doivent reprendre de manière sérieuse et au plus tôt.

Deuxièmement, le débat sur une commission ne doit pas se limiter au pardon ou à la réconciliation. Il n'y a pas de raccourci sur la route vers la réconciliation. L'idée que la réconciliation puisse être obtenue, grâce à une interaction individuelle, un à un, utilisant des formes de procédures de pardons, comporte au moins deux problèmes : d'abord, cette approche semble réduire la réconciliation à une question d'attitudes ou à un état d'esprit. Cependant, la réconciliation est finalement une question de *confiance*, et la confiance est quelque chose qui doit être *gagnée* et pas simplement *accordée*. La confiance est une attitude qui découle de l'engagement auprès de normes communes, qui se *manifeste par l'action*. Une telle action doit impliquer la divulgation de la vérité, les sanctions des responsables et l'atténuation des conséquences liées à ces préjudices. Elle doit être accompagnée par des initiatives pour prévenir la répétition des violations. Le deuxième problème est que, bien qu'il soit important de parvenir à une réconciliation entre les individus, en particulier au niveau local, les violations massives ne sont pas simplement symptomatiques de problèmes entre individus ou groupes, mais font surtout apparaître les défaillances et les responsabilités de l'Etat et préconisent des mesures qui vont au-delà de rencontres entre individus.

Troisièmement, les mesures relatives à la justice transitionnelle ne devraient jamais être utilisées comme instruments actionnés « à tour de rôle » tels que des mesures avantageant les alliés politiques et les sympathisants et pénalisant d'autres, tels que des opposants présumés. En effet, on peut dire qu'une justice partielle n'est pas qu'une justice inefficace, mais une justice inexistante. Une politique globale de justice transitionnelle peut apporter une contribution à l'intégration sociale, seulement si elle est conçue et mise en œuvre de manière impartiale. Le potentiel d'intégration sociale ainsi que l'incapacité à atteindre le potentiel de ces mesures peuvent être expliqués par le même fait essentiel : les mesures de justice transitionnelle sont à la fois fondées sur, et destinées à favoriser les droits humains fondamentaux. Ainsi, les mesures de justice transitionnelle doivent être centrées essentiellement sur les *droits* et non pas sur de simples intérêts ou considérations opportunistes. Par conséquent, des facteurs tels que l'identité ethnique, l'affiliation politique, etc., ne doivent pas être déterminants.

Observations Préliminaires

Permettez-moi de faire certaines observations et recommandations préliminaires concernant chacun des quatre piliers du mandat. Je tiens à en souligner le caractère préliminaire, avant de les élaborer dans le rapport final de cette visite qui sera présenté au Conseil des Droits de l'Homme à Genève en septembre 2015.

I. La Vérité

Il convient de saluer l'adoption de la loi portant sur la création de la Commission Vérité et Réconciliation. Quatorze ans après la signature de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation d'Arusha, l'une des trois mesures relatives aux violations des droits de l'homme mentionnée dans l'Accord va enfin voir la lumière du jour. Au fil des ans, les Burundais se sont mobilisés en faveur de cette dernière, tout en acquérant des connaissances sur ce sujet.

Au cours des consultations nationales de 2009, le Burundi a suivi la tendance d'organiser des consultations avec la population sur divers aspects relatifs à la conception, au mandat et au fonctionnement d'une Commission de Vérité, ainsi que sur la sélection de ses commissaires. Cependant, le gouvernement a choisi de ne pas tenir compte de certaines des conclusions qui découlaient de ces consultations. Cela comprend les points importants concernant la sélection des commissaires, la participation de la société civile à différents niveaux de la Commission, ainsi que la participation de ressortissants non Burundais.

Cette décision pèse sur la Commission de deux façons: d'abord, elle la prive des capacités et de l'expertise qui existe clairement au sein de la société civile burundaise ; des capacités qui ont

été enrichies au fil du temps, avec beaucoup d'efforts, et qui auraient pu beaucoup apporter au travail de la Commission. Plus important encore, elle prive la Commission d'une motion de confiance et de crédibilité qui nécessite maintenant d'être construite. Les Commissions de ce type, dans tous les contextes, dépendent grandement des efforts déployés antérieurement par les victimes et d'autres organisations pour recueillir et conserver les preuves, et organiser, encourager et soutenir les témoins. Aucune Commission ne peut se permettre de se passer de ces formes de soutien et d'autres formes d'assistance, qui dépendent toutes de la confiance qu'offrent les victimes et les organisations de la société civile. Plutôt que la Commission soit immédiatement opérationnelle, en comptant avec la participation des parties prenantes importantes, il en résulte aujourd'hui que la société civile (ainsi que la communauté internationale) a des raisons de rester vigilante.

Il est à espérer que les décisions ultérieures de la Commission montreront une prise de conscience sur la nécessité de gagner cette confiance, d'établir son indépendance de tous les agendas politiques, de sa volonté à intégrer l'expertise des organisations de la société civile, et de son accès et ouverture envers la société civile en général et aux victimes en particulier, indépendamment de leur identité ethnique ou affiliation politique.

Deuxièmement, il est essentiel que la Commission, dès le début, rende justice à ses fonctions, y compris dans la formulation de ses procédures de fonctionnement, sa structure interne et ses actions. Il y a un sentiment largement répandu qu'il s'agit d'une commission de réconciliation, et pour être précis, d'une commission pour le pardon. Mais il y a une différence entre le pardon et la réconciliation, comme je l'ai souligné précédemment.

Il persiste une grande préoccupation sur le fait que la fonction de recherche de la vérité de la Commission soit remplacée par des procédures plus importantes relatives au pardon. La plupart des Commissions de Vérité (aujourd'hui il y en a plus de 40 dans différentes parties du monde) n'ont, en fait, pas eu de lien direct avec la réconciliation. Même celles qui ont ajouté le mot « réconciliation » dans leur nom (y compris la Commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud) ont été très claires (a) sur le fait que leur fonction première était d'établir la vérité, et (b) que tout potentiel de réconciliation que pouvait avoir la Commission dépendrait de sa capacité à fournir un compte rendu détaillé, convaincant, impartial et fiable des violations qui ont eu lieu.

Etant donné le nombre élevé de victimes, entre d'autres facteurs, la Commission a une énorme tâche à accomplir concernant l'établissement des faits et la localisation et identification des victimes. En outre, il n'existe pas de recensement ou registre des victimes au Burundi, ou même une cartographie des fosses communes, et encore moins de comptes rendus complets sur les violations qui ont eu lieu. Dans la mise en place de ses fonctions en matière de recherche de la vérité, il reste énormément à faire pour permettre de découvrir les violations faites aux

femmes et aux filles, y compris les violences sexuelles et sexistes, un sujet autour duquel l'essentiel reste à accomplir. La Commission doit permettre la participation inclusive des victimes et des survivants, en prenant des mesures spéciales pour faciliter la participation des femmes et les groupes marginalisés.

Enfin, une adoption prompte de la loi relative à la protection des victimes et des témoins, démontrera l'engagement des institutions de l'Etat dans cette matière. Une fois adoptée, la loi devra être mise en œuvre de façon effective pour permettre aux victimes de se sentir en sécurité et venir témoigner.

II. Justice

Avec l'Accord pour la Paix et la Réconciliation d'Arusha, le Burundi a également fait partie d'une tendance très positive au niveau du droit international, qui renforce l'idée qu'on ne peut atteindre la paix en sacrifiant la justice. Cette tendance reconnaît qu'au cœur de nombreux cycles de violence se trouve une culture d'impunité et réaffirme les obligations juridiques en vigueur d'enquêter et de poursuivre pénalement les responsables de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Toutefois, l'application du régime des immunités temporaires est devenue un obstacle au progrès dans le domaine de la justice pénale.

Le Gouvernement a déclaré qu'il attendra la conclusion des travaux de la Commission Vérité et Réconciliation avant de décider comment procéder avec les enquêtes judiciaires. L'article 61 de la loi sur la Commission semble suspendre toutes les procédures jusqu'à l'étape des conclusions. Il a fallu près de 14 ans depuis Arusha pour établir la Commission, et la conclusion des travaux de la Commission pourrait prendre encore 5 ans.

Il est bien connu que l'établissement de mécanismes judiciaires, en particulier de mécanismes spécialisés, est un travail le longue haleine. En outre, le temps qui passe ajoute des obstacles aux procédures judiciaires, tels que le décès de témoins, la disparition et dégradation des preuves. Afin que la Commission Vérité et Réconciliation ne soit pas considérée comme un élément faisant partie d'une tactique dilatoire face aux obligations de l'Etat en matière la justice, j'encourage le Gouvernement du Burundi à reprendre les discussions sur la mise en œuvre de mesures concrètes en vue de l'établissement de mécanismes judiciaires, et cela sans attendre les conclusions des travaux de la Commission Vérité et Réconciliation. Ces discussions doivent être menées avec la participation de la société civile, ainsi que des acteurs internationaux.

Les enquêtes et les poursuites judiciaires reposent toujours sur un important travail préparatoire, qui en soi est urgent et demande du temps. Un tel travail comprend avant tout la

collecte de preuves et de documents pertinents, devant être effectué immédiatement, conformément à un plan systématique. Cet exercice de collecte de preuves doit accorder une attention particulière à la violence sexuelle et les violences faites aux femmes.

Entreprendre ces démarches démontrerait que l'élément du « pardon » auquel la Commission Vérité et Réconciliation se réfère n'est pas incompatible avec la notion de justice, et qu'il serait conforme à l'idée que la réconciliation ne peut être interprétée dans un sens qui impliquerait transférer à nouveau, de manière inéquitable, la charge sur le dos des victimes, c'est-à-dire, qu'elles sacrifient leur droit à la justice.

III. Réparation

Le Burundi a pris l'initiative importante d'aborder les questions foncières par le biais de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens, qui a récemment été complétée par la création d'un Tribunal Spécial. Le tribunal, d'après les rapports, a statué sur plus de 40,000 réclamations. Cependant, même les défenseurs de ces efforts concèdent que la Commission ne peut pas donner pleine résolution à la question sensible de la terre- une question au cœur de nombreux de conflits dans le pays. Pour ce faire, des initiatives plus larges, menées en vue d'une utilisation rationnelle de la terre, qui vont au-delà de la simple restitution, seront requises. Les efforts en matière de la restitution, au mieux, retournent la situation à son statut antérieur, ce qui est important pour répondre à une expropriation injuste. Cependant, du point de vue plus large de la justice, ces résultats peuvent mener à des conclusions injustes. Comme à l'égard d'autres initiatives, il est crucial de s'assurer que la Commission des Terres et le nouveau Tribunal Spécial fonctionnent avec impartialité et indépendance, d'une manière équitable, et libre de toutes considérations liées à des buts ou motivations à caractère ethnique ou politique.

J'encourage également le Gouvernement à considérer une législation qui favoriserait l'égalité des sexes dans le droit foncier, en adoptant des procédures sensibles aux facteurs sexospécifiques pour les titres de propriété, leur registre et les procédures de l'héritage fonciers.

Quant aux formes de réparations autres que la restitution, en particulier, les mesures visant à l'établissement d'un programme intégral de réparations, il est bien connu que le Burundi fait face à des contraintes liées au manque de ressources. Cependant, même en tenant compte de ces contraintes, il y existe des opportunités pour agir. La Loi de la Commission Vérité et Réconciliation autorise la Commission, en des termes qui exigent plus de clarification, à réaliser certaines mesures de réparations et d'émettre des recommandations sur ce sujet. Je fais appel à la Commission pour entamer des discussions en la matière, de manière à placer les violations

des droits de l'homme au centre de la question, plutôt que des critères relatifs à l'identité ou à la politique.

Entre temps, une attention urgente devrait être accordée aux programmes d'aide aux victimes en faveur des veuves en âge avancé ou infirmes, des orphelins, des déplacés internes ou d'autres groupes vulnérables. Les besoins de ces groupes sont tels qu'ils ne peuvent pas attendre que la Commission Vérité et Réconciliation termine son travail. Cette aide, aussi bien qu'un programme de réparations futur, devrait inclure le soutien à l'éducation.

IV. Garanties de non-répétition

a. Réforme du Secteur de la Sécurité

Il devrait être reconnu que l'arrêt même de la violence, l'accomplissement de la paix, après des décennies de violence, est en soi une mesure préventive cruciale, puisque les conflits sont une des conditions qui favorisent les violations des droits de l'homme. Dans le cas du Burundi, ceci a non seulement impliqué la démobilisation des ex combattants, mais aussi l'intégration d'un grand nombre d'entre eux parmi les forces militaires et de la police, conformément aux clauses des accords d'Arusha et des accords ultérieurs. C'est un accomplissement qui ne devrait pas être sous-estimé.

Cependant, afin d'empêcher de manière efficace des violations futures, d'autres initiatives sont requises, à savoir, la professionnalisation des forces de sécurité, notamment la formation sur les droits de l'homme et les questions relatives au genre et aux droits de femmes; la démocratisation des forces armées, les Services des renseignements et de la police, comprenant une supervision civile efficace en vertu de la Constitution (y compris les obligations internationales); et enfin, des efforts pour passer au crible ou séparer de leurs fonctions les personnes ayant des antécédents liés à la commission de violations des droits de l'homme. Les forces armées ont, semble-t-il, fait beaucoup plus que les Services des renseignements et la police dans ces trois domaines.

b. *Indépendance et Autonomie Judiciaire*

Un système judiciaire indépendant constitue un outil déterminant pour faire face et pour prévenir les violations des droits humains. Les soucis relatifs à l'indépendance et à l'autonomie du système judiciaire au Burundi ont fait l'objet de discussions et de propositions lors des «Etats Généraux» de l'année dernière. Les résultats et les recommandations de cette réunion devraient être publiés dans leur intégralité.

Le besoin de réviser les dispositions constitutionnelles et législatives existantes pour l'établissement d'un système judiciaire indépendant a été identifié lors de cette réunion. Ensuite, un projet de réforme constitutionnelle modifiant la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature, pour réduire la possibilité d'ingérence de l'Exécutif dans le domaine de

l'administration de la justice, a été présenté au Parlement, mais n'a pas été adopté. Les réformes menant au renforcement du principe de séparation des pouvoirs devraient constituer une priorité dans l'agenda législatif. Les ressources nécessaires devraient également être fournies au système judiciaire et une autonomie administrative et budgétaire devrait lui être accordée.

Etant donné le taux élevé de pauvreté au Burundi et les coûts que représentent les démarches judiciaires pour les citoyens moyens, pour qui il est pratiquement impossible de réunir de les sommes nécessaires, la création de structures d'assistance judiciaire est primordiale pour s'assurer que tous les Burundais puissent suivre leurs plaintes sur un même pied d'égalité.

c. Éducation, célébration commémorative et archives

Je suis heureux que la loi de la Commission Vérité et Réconciliation fasse référence à ces trois sujets, qui sont tous importants aussi bien pour traiter des violations passées des droits de l'homme que pour leur prévention. Tout en annonçant que ces sujets seront couverts en détail dans mon prochain rapport de visite final du pays, je voudrais souligner le besoin de travail davantage sur les aspects suivants.

L'absence de l'enseignement de l'histoire du Burundi depuis l'indépendance, en particulier par rapport aux périodes de violence, a créé différentes narrations parallèles transmises au niveau de la famille et de la communauté.

Bien que les commissions de vérité en elles-mêmes ne soient pas les meilleurs instruments pour une réécriture « finale » de l'histoire, elles peuvent, par le biais d'investigations indépendantes et impartiales, ainsi qu'un attachement méticuleux à une méthodologie adéquate, établir une limite à la négation, fournissant une base factuelle sur une histoire partagée. La Commission Vérité et Réconciliation peut catalyser des réformes curriculaires importantes et poser les bases pour la production de matériels didactiques ainsi que de méthodes pédagogiques appropriées.

Le nombre limité de mémoriaux existants au Burundi est en contraste frappant avec le nombre d'actes violents survenus dans son histoire récente. Le Gouvernement devrait s'abstenir d'interférer dans des initiatives de commémoration et devrait activement favoriser les initiatives promues par des citoyens, dans un cadre qui garantit le soutien équitable de telles initiatives.

Il y a un besoin urgent d'une cartographie des fosses communes existantes à travers le pays. Les connaissances de la société civile à ce sujet devraient être utilisées. Des efforts pour préserver les fosses communes et les rendre accessibles aux survivants devraient être entrepris.

Au-delà des questions relatives au caractère des archives propres à la Commission Vérité et Réconciliation, la Commission ou le Gouvernement en consultation avec elle, et en faisant recours à l'expertise internationale sur ce sujet, devrait mettre en place une politique d'archives nationales conformément aux normes internationales, notamment sur l'accessibilité et la protection des données.

Beaucoup peut être fait pour documenter les violations massives dans l'immédiat. La préservation des documents et des autres preuves est cruciale pour toutes les initiatives de la justice transitionnelle. Des efforts pour recueillir et conserver les témoignages oraux sont urgents, au regard de l'âge avancé de certains des victimes et témoins.

V. Conclusions :

Pour conclure, permettez-moi de renouveler ma gratitude au Gouvernement du Burundi pour son invitation à réaliser cette visite, mais également pour le soutien qu'il a apporté à celle-ci. Mes remerciements également aux nombreuses organisations de la société civile qui y ont contribué énormément, et aux nombreuses victimes qui ont bien voulu partager leurs expériences et leurs points de vue, parfois au prix de revivre des souvenirs douloureux. Leur résistance face à des situations d'une douleur indescriptible est une source d'inspiration et de force, et devrait être, pour le reste d'entre nous, le fondement d'un engagement sans relâche à la cause de la justice et des droits de l'homme.

Le Burundi a fait de grands progrès en vue de surmonter les conflits ; des efforts qui sont reconnus à la fois ici et à l'étranger. Grâce aux efforts considérables fournis par toutes les branches du pouvoir, à la société civile qui est implacable dans sa recherche pour la justice, à la ténacité et détermination des victimes qui ont non seulement admirablement reconstruit des vies déchirées par les conflits, mais qui ont également contribué à la reconstruction de la communauté et la vie nationale, ainsi qu'au soutien et à l'accompagnement des partenaires internationaux, le Burundi a atteint un certain degré de stabilité qui peut servir de fondement pour le futur développement du pays, même s'il reste encore fragile, en particulier en vue des prochaines élections.

Le Burundi revendique le statut d'un pays en développement «normal». Je saisis l'occasion pour rappeler à tous que le développement n'est pas seulement une question de croissance économique, mais que la justice et les droits de l'homme sont au cœur de toute conception défendable de développement. Les droits de l'homme ont un rapport déterminant avec le développement, ils permettent aux individus et communautés de remplir de contenu la notion de développement, et, finalement, ils font partie de la définition même de développement: ils contribuent à une véritable compréhension du développement. Vivre dans une société

développée signifie vivre dans une société qui respecte et promeut les droits de l'homme. Alors que le Burundi progresse sur la voie du développement, il est important que le pays, ainsi que ses partenaires internationaux, garde ceci à l'esprit.

Je vous remercie pour votre attention.