

L'AGENCEMENT ET L'APPLICABILITE DES DIFFERENTES LOIS EN MATIERE DE LUTTE CONTRE L'IMPUNITE AU BURUNDI¹

Introduction

L'impunité des crimes est un véritable fléau qui mine la société burundaise depuis une quarantaine d'années. Ce ne sont pas n'importe quels crimes de sang puisqu'une bonne partie d'entre eux est constituée de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Des milliers de Burundais ont été tués uniquement parce qu'ils étaient Hutu ou Tutsi alors qu'ils n'avaient rien fait.

De telles atrocités laissent des traces quasiment indélébiles dans la société, dans la mémoire des uns et des autres ainsi que dans la mémoire collective et les ghettos ethniques qui se sont développés suite aux événements sanglants que le Burundi a connus depuis 1965 et à l'incapacité des gouvernements qui se sont succédés à établir les faits, identifier et punir les responsables à l'issue de procès justes et équitables.

Sans aucun doute, cette impunité est en partie à l'origine de l'ampleur des violences observées depuis 1993. Par ailleurs, les lois d'amnistie déjà promulguées au Burundi, notamment en 1990 et en 1993, n'ont pas pu empêcher les souffrances qu'endurent les Burundais depuis dix ans. Ces deux affirmations méritent une attention particulière car il ne faudrait pas que les mêmes erreurs se répètent au risque de conduire, une fois de plus, à une catastrophe humanitaire.

Si les questions de l'impunité des crimes de sang et du contentieux de sang ont été au cœur des négociations d'Arusha, les réponses qu'apporte l'Accord d'Arusha ne sont pas satisfaisantes. En outre, les résultats des négociations avec les FDD de Peter NKURUNZIZA et, demain, les FNI d'Agathon RWASA risquent fort d'accentuer les contradictions et les incohérences actuelles.

Une simple analyse comparative suivie de quelques commentaires personnels devrait me permettre de justifier cette position et de la soumettre à vos critiques lors du débat que j'espère riche et fructueux.

Un premier tableau indique les éléments favorables et défavorables à la lutte contre l'impunité qui sont principalement tirés des dispositions de l'Accord d'Arusha. Aujourd'hui, en effet, les différentes lois s'inspirent de cet accord politique. Un deuxième tableau présente les différents mécanismes prévus dans le but de vider le contentieux de sang et juguler le phénomène de l'impunité. Ensuite, ces tableaux étant présentés dans leur état brut, ils ont besoin d'être commentés. Bien entendu, ces commentaires n'engagent que leur auteur.

Enfin, je terminerai cette présentation par quelques recommandations et une brève conclusion.

¹ Communication présentée lors du **Séminaire sur la justice internationale** organisé par AVOCATS SANS FRONTIÈRES à l'intention du Barreau du Burundi (CPF, du 14 au 17 octobre 2003).

1. ELEMENTS FAVORABLES ET DEFAVORABLES A LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITE

ELEMENTS FAVORABLES	ELEMENTS DEFAVORABLES
<p>La lutte contre l'impunité des crimes (Protocole I, art.6, 1°)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La prévention, la répression et l'éradication des actes de génocide, des crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité ainsi que de toutes violations des droits individuels, y compris ceux des femmes (Protocole I, art.6, 2°) • La promulgation d'une législation contre le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité et toute violation des droits de l'homme (Protocole I, art.6, 9°) • Loi n°1/004 du 8 mai 2003 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre 	<p>L'impunité de fait.</p> <p>Adopter les textes législatifs nécessaires pour accorder, en attendant la mise en place d'un Gouvernement de transition, l'immunité provisoire à l'égard de toute poursuite au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de l'Accord (Protocole II, art.22, 2°,c)</p>
<p>La ratification du Statut de Rome sur la Cour Pénale Internationale (en cours)</p>	<p>Projet de loi portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil</p>
<p>La Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité (Protocole I, art.6, 10°)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'Assemblée Nationale de Transition peut voter des lois établissant un cadre pour l'octroi d'une amnistie (Protocole I, art.8, b) • Une amnistie est accordée à tous les combattants des partis et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, mais pas pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ni pour leur participation à des coups d'Etat (Protocole III, art.26,1°, 1, en suspens)
<p>La demande d'un Tribunal pénal international pour le Burundi (Protocole I, art.6, 11°)</p>	<p>La libération de tous les prisonniers politiques (Protocole II, art.15, 20°,a, iii ; Protocole III, art.25, 2°, c, en suspens)</p>
<p>La Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation (Protocole I, art.8)</p>	<p>Toute arrestation d'un réfugié doit être motivée et notifiée à la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha (CSA) ou à une sous-commission ou autre organe désigné par elle et, en tout état de cause, aucun réfugié, rapatrié ou mandataire politique ne peut être</p>

	arrêté ou inculpé pour un crime à caractère politique commis avant la signature de l'Accord, jusqu'à la mise en place du gouvernement de transition (Protocole II, art.22, 10°)
	Loi n°1/017 du 13 décembre 2002 déterminant les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS)

2.MECANISMES PREVUS EN VUE DE VIDER LE CONTENTIEUX DE SANG ET COMBATTRE L'IMPUNITE

Commission d'Enquête Judiciaire Internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité(CEJI)	Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation (CNVR)	Juridictions nationales	Juridictions internationales
<ul style="list-style-type: none"> • Enquêter et établir les faits couvrant la période allant de l'indépendance à la date de signature de l'Accord • Les qualifier • Etablir les responsabilités <p>(Protocole I, art.6, 10°, a, b et c ; Protocole II, art.18, 1° et 2°)</p>	<p>Enquêter (Protocole I, art.8, a)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La CNVR <i>fait la lumière et établit la vérité</i> sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi de l'indépendance à la date de la signature de L'Accord d'Arusha, <i>qualifie les crimes et établit les responsabilités</i> ainsi que l'identité des coupables et des victimes. Mais cette Commission n'est pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêter et établir les faits • Les qualifier • Etablir les responsabilités <p>L'enquête et la qualification des actes de génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité commis au Burundi depuis le 01 juillet 1962 jusqu'à la promulgation de la présente loi, seront confiées à la CEJI (Loi n°1/004 du 08/05/03 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, art. 33, alinéa 1^{er}).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêter et établir les faits couvrant la période allant de l'indépendance à la date de signature de l'Accord • Les qualifier • Etablir les responsabilités <p>Au cas où le rapport de la CEJI établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité, le Gouvernement demandera, <i>en plus de la compétence judiciaire nationale</i>, au Conseil de sécurité de l'ONU l'établissement d'un TPI</p>

		<p>Pendant la période d'investigation de la CEJI, le Ministère public ainsi que les juridictions burundaises gardent leurs prérogatives de poursuite et de jugement des auteurs des infractions commises ou à commettre sous l'empire du décret-loi n°1/6 du 4 avril 1981 portant réforme du code pénal. (Loi n°1/004 du 08/05/03, art. 35)</p>	<p>chargé de juger et punir les coupables (Loi n°1/004 du 08/05/03 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, art. 33, alinéa 2)</p>
<p>Soumettre le rapport de la CEJI au Conseil de sécurité de l'ONU (Protocole I, art.6, 10°, d)</p>	<p>Arbitrer et réconcilier (Protocole I, art.8, b)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au terme de l'enquête, la CNVR arrête ou propose aux institutions compétentes des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon, <i>décide la restitution aux ayants droit des biens dont ils avaient été dépossédés ou arrête des indemnisations conséquentes</i>, ou propose toute mesure politique, sociale ou autre visant à favoriser la réconciliation qu'elle juge appropriée. • A cet égard, l'Assemblée Nationale de Transition peut 		

	voter une ou des lois établissant un cadre pour l'octroi d'une amnistie, conformément à la législation internationale pour les crimes politiques auxquels elle – même ou la CNVR jugeront qu'elle pourra s'appliquer.		
Demander un Tribunal pénal international (TPI) 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, art.6, 11°)	Clarifier l'histoire (Protocole I, art.8, c) <ul style="list-style-type: none"> • La Commission clarifie également toute l'histoire du Burundi en remontant aussi loin que possible pour éclairer le peuple burundais sur son passé. La clarification a pour finalité de réécrire l'histoire du Burundi afin de permettre aux Burundais d'en avoir une même lecture. 		
	Tous les recours et appels concernant les assassinats et les procès politiques seront introduits auprès de la CNVR (Protocole I, art.7, 18°, a)		

3. COMMENTAIRES & INTERVIEW

A la lecture des deux tableaux, les incohérences, les contradictions et les chevauchements sont évidents et suscitent une série de questions auxquelles je voudrais apporter des réponses personnelles et forcément discutables. Lorsque je ne suis pas en mesure d'y répondre, je préfère l'avouer et me limiter à quelques observations.

Il serait intéressant que chacun d'entre vous réponde à chacune de ces questions et que toutes les réponses puissent être comparées et discutées librement. Malheureusement, les contraintes de temps ne nous permettent pas de nous livrer à cet exercice.

Par ailleurs, le choix des questions étant quelque peu subjectif voire arbitraire, vous pourrez formuler d'autres questions qui, certainement, ne feraient qu'enrichir la réflexion et le débat.

En attendant, je vais carrément m'accorder une interview et me poser 13 questions.

1ère Question : Comment peut-on, en même temps, mettre en application les éléments favorables et les éléments défavorables à la lutte contre l'impunité ?

Réponse :

Cela est tout simplement impossible. Certaines solutions vont être privilégiées en reléguant les autres à l'arrière-plan. Au vu de la situation actuelle et des rapports de forces, les éléments défavorables vont prédominer.

2^{ème} Question : Pourquoi les parties signataires de l'Accord d'Arusha ont-elles accepté de telles incohérences et de telles contradictions ?

Réponse :

Les blocages au cours des négociations interburundaises ont souvent été résolus par la voie des pressions qu'exerçaient NYERERE, MANDELA, les pays de la sous-région et la communauté internationale en général sur les différentes parties aux négociations. Des parties signataires de l'Accord d'Arusha du 28 août 2000 ont même émis des réserves sur certaines dispositions, notamment les questions liées à l'impunité. Jusqu'aujourd'hui, les Burundais ne se sont pas encore parvenus à s'approprier le processus et à intérioriser les différents accords qui en sont issus. Le degré de méfiance entre les partenaires burundais reste toujours élevé de sorte que certains compromis ont été et sont encore imposés par des étrangers. A plusieurs reprises, sur des sujets controversés et polarisés comme celui d'aujourd'hui, ces acteurs internationaux ont cherché à satisfaire partiellement toutes les parties en ignorant délibérément la cohérence et l'applicabilité de toutes les mesures avancées de peur de l'échec ou d'un blocage sérieux. Pour les parties burundaises, leur point de vue ayant été partiellement pris en compte, chacune d'elles pouvait provisoirement s'en réjouir et, ultérieurement, espérer en tirer un plus grand bénéfice ou, à défaut, manifester son désaccord et s'opposer à la mise en application de ces mesures au moment opportun.

3^{ème} Question : Comment concilier l'impératif de mettre fin à la guerre et celui de lutter contre l'impunité ?

Réponse

Cette question est particulièrement difficile et complexe.

En effet, l'impératif de mettre fin à la guerre conduit les gestionnaires à faire des concessions et à se montrer réalistes. A défaut d'une victoire militaire, la fin de la guerre passe par le dialogue, les négociations et les compromis.

Les groupes armés vont-ils arrêter la guerre s'ils n'ont pas un minimum d'assurances qu'ils ne seront pas traduits en justice ? Les réfugiés vont-ils rentrer d'exil si c'est pour atterrir en prison ? Non bien sûr. Bien plus, ils veulent participer aux institutions, figurer parmi les grands dirigeants du pays et être intégrés dans l'armée nationale.

Cette position est renforcée par l'impunité de fait dont jouissent beaucoup de personnes à l'intérieur du Burundi qui ne sont absolument pas inquiétées. Vouloir les neutraliser pourrait les conduire à créer le chaos car ils en ont les moyens. Par ailleurs, les exactions de l'armée ne sont que faiblement réprimées, ce qui justifie la nécessité de réformer les corps de défense et de sécurité.

Comme les rapports de forces sont devenus équilibrés et que les dirigeants actuels, toutes tendances confondues, n'ont pas la volonté et/ou les moyens de faire respecter la loi et l'Etat de droit, on assiste à une situation où la force vous permet de régner ou tout au moins de ne pas être arrêté. Pire encore, pour les groupes armés, la violence est devenue un moyen de revendication politique. Comme cette violence aveugle se dénomme crime contre l'humanité et terrorisme, il est choquant de constater le capital de compréhension, de sympathie et d'appui dont les groupes armés jouissent sur la scène internationale. Au Burundi, les FDD sont des partenaires privilégiés alors que les Accords de Lusaka en faisaient des « forces négatives » à mettre hors d'état de nuire.

Cette évolution des rapports de force semble donc consacrer l'impunité et promouvoir des personnalités aussi bien hutu que tutsi, civiles et militaires, qui ont une part de responsabilité dans les malheurs que vit la grande majorité des Burundais depuis dix ans.

La gestion de certaines situations qui renforcent la pratique des « deux poids, deux mesures » est problématique. Pour une même infraction, certains ont été arrêtés, jugés et condamnés ; d'autres sont des détenus préventifs en attente de jugement ; d'autres encore sont à l'abri des poursuites avec les accords de cessez-le-feu et la phase de cantonnement ; les derniers, à savoir les chefs ou les donneurs d'ordre, sont propulsés dans les institutions et bénéficient d'une protection rapprochée sud-africaine.

A quelques nuances près, une situation analogue s'observe également pour ce qui est du putsch du 21/10, des assassinats du Président NDADAYE et de ses proches collaborateurs, des crimes contre l'humanité qui ont suivi, des « villes mortes » ou des exactions qui impliquent des leaders et des membres de l'armée ainsi que des groupes politiques dits « G7 » et « G10 ».

Les petits et les gros poissons n'ont pas droit à un même traitement. Pour que la société burundaise n'agonise pas et qu'elle puisse guérir des maux dont elle souffre, il est important que des commanditaires ou des gros poissons soient identifiés et jugés.

En définitive, certains compromis portant sur les choix politiques et les choix des hommes ne peuvent être acceptés ou tolérés que parce qu'ils contribuent à l'arrêt de la guerre qui est une étape incontournable et urgente vers la paix. Lorsqu'une maison brûle, il faut d'abord éteindre le feu pour éviter qu'elle ne soit entièrement réduite en cendres. Ce n'est qu'après cette opération de sauvetage qu'on cherche à reconstruire, à identifier le pyromane, à connaître les raisons de son acte et à le punir.

Mais il ne faut pas confondre la fin de la guerre et la paix. De mon point de vue, il est clair que, sans un minimum de justice et sans lutte contre l'impunité, il ne peut y avoir de paix durable ni de réconciliation véritable !

Le passage de l'objectif de la fin de la guerre à celui de la paix durable ou la recherche simultanée de ces deux objectifs est difficile et périlleux. Dans l'immédiat, compte tenu des données et des rapports de force, je ne vois pas de solution opérationnelle en dehors de celle qui consiste à chercher, par tous les moyens pacifiques et légaux, la modification des données et des rapports de force. Et ça, c'est une autre affaire et elle est aussi de taille !

4^{ème} Question : Quel est l'impact attendu de la promulgation de la loi sur le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ainsi que l'impact de la ratification du Statut de Rome sur la CPI ?

Réponse

La portée de ces deux décisions est d'abord politique. La preuve en est que les avancées dans la promulgation de ces lois sont liées aux négociations politiques portant sur l'alternance à la tête de l'Etat le 01 mai 2003. Le Gouvernement veut ainsi montrer sa volonté à mettre fin à l'impunité, à changer son image à l'extérieur et à respecter ses engagements internationaux.

Sur le fond, l'article 33 de la loi sur le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre rend les juridictions burundaises incompétentes pour connaître de ces crimes s'ils ont été commis avant le 8 mai 2003, date d'entrée en vigueur de ladite loi, mais l'article 35 leur permet de poursuivre et de juger des présumés auteurs des infractions du code pénal.

Ces crimes extrêmement graves étant aussi des infractions prévues par le code pénal, leurs auteurs peuvent être poursuivis et jugés par les magistrats burundais tant que l'action publique n'est pas encore prescrite (20 ans). C'est pourquoi la demande insistante de promulguer une telle loi m'a toujours paru démesurée compte tenu des limites de son impact réel. Le simple citoyen veut surtout que le coupable soit puni et n'attache pas de grande importance à la qualification juridique des infractions. L'assassinat ou le meurtre suffit à condamner un génocidaire.

5^{ème} Question : L'immunité provisoire et l'amnistie sont-elles opportunes et dans quelle mesure peuvent-elles contribuer à réconcilier les Burundais ?

Réponse

En tant que militant des droits de l'homme, je condamne forcément l'immunité provisoire et l'amnistie dans la mesure où elles favorisent l'impunité. Toute personne coupable d'avoir commis un crime de sang doit répondre de ses actes devant la justice et la société.

Cependant, l'application de ces principes dans un contexte précis peut s'avérer difficile voire impossible. Au Burundi, force est de constater qu'il y règne une impunité de fait dont les conséquences peuvent être encore plus désastreuses que celles provoquées par la mise en œuvre d'une législation accordant l'amnistie ou l'immunité provisoire.

Parlons d'abord de l'amnistie. L'amnistie est particulièrement dangereuse lorsqu'elle n'a pas été précédée par la clarification des faits et la recherche de la vérité. Elle conduit à la banalisation du crime, à l'apologie du crime, à la spirale infernale de la vengeance privée, à la violence, à l'effondrement des valeurs de la société, à l'exacerbation de la conscience ethnique, au renforcement des ghettos ethniques et à bien d'autres maux, les uns plus graves que les autres.

La notion d'immunité provisoire est nouvelle au Burundi et ailleurs. Le premier alinéa du premier article du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée Nationale le 27/8/2003 la définit comme étant « la suspension des poursuites pénales des infractions à mobile politique, pendant une période déterminée, à l'égard des leaders politiques visés au second alinéa ».

Le projet de loi précise que l'immunité provisoire est valable pour la période de transition et qu'elle ne concerne pas les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Si l'immunité provisoire cherche à créer les conditions favorables à l'arrêt de la guerre et à la mise en application de l'Accord, il est surprenant qu'elle ne touche que les leaders appelés à exercer de hautes fonctions. Néanmoins, le préambule du projet de texte de loi fait référence à la loi sur la CNRS laquelle, elle-même, s'appuie sur la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Cette convention protège le réfugié et le rapatrié dans une certaine mesure.

En définitive, l'immunité provisoire retarde les poursuites judiciaires dans le temps mais, en principe, celles-ci ne sont pas définitivement abandonnées.

L'immunité provisoire est différente de l'amnistie même si le glissement de l'immunité provisoire à l'amnistie est relativement facile d'autant plus que certains décideurs qui ont les mains pleines de sang ont tout intérêt à favoriser un tel dérapage.

D'autres ambiguïtés fragilisent la mise en application de cette loi. Qu'est-ce qu'une infraction à mobile politique ? Je doute que nous ayons tous une définition commune de ce concept. Ensuite, comment va-t-on s'assurer que les auteurs de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre ne vont pas bénéficier de l'immunité provisoire ? Autant abandonner l'objectif que vise l'immunité provisoire car, à moins d'être hypocrite ou d'encourager la politique de l'autruche, la nature de la plupart des crimes commis au Burundi est bien de la catégorie des crimes pour lesquels aucune faveur ne peut être accordée. Enfin, le fait que ce privilège ne soit accordé qu'aux leaders politiques rentrant d'exil est une discrimination inexplicable qui risque de couper ces leaders de leurs militants de base.

A la question de savoir si ces mesures peuvent contribuer à réconcilier les Burundais, mon point de vue est nuancé. Toute amnistie qui n'est pas précédée par une clarification des faits et des responsabilités est vouée à l'échec. Cette clarification est une étape essentielle du processus de réconciliation et permet de « tourner la page » sans courir trop de risques de voir une catastrophe humanitaire se répéter à court ou à moyen terme. Les latino américains utilisent une expression riche de profondeur : « Il faut avoir lu la page avant de la tourner » !

Quant à l'immunité provisoire, elle n'est qu'une étape, imposée par la force des choses, d'un processus de réconciliation. Malheureusement, elle ressemble fort à un marché de dupes. Elle est entourée de tellement de non dits, de termes confus et de situations polarisées qu'elle va continuer à susciter de fortes polémiques.

Permettez-moi de citer Luc HUYSE, un professeur belge, expert dans le domaine de la justice transitionnelle :

« Toute nouvelle démocratie doit inévitablement régler les questions de son passé. Il n'y a pas d'alternative. Il faut choisir, même si les différentes options comportent toutes de sérieux problèmes (...).

Pour certains, la réconciliation implique l'oubli et le pardon. D'autres, au contraire, seront d'avis que l'impunité entrave cette même réconciliation(...).

L'idée que le défi crucial se situe dans la recherche d'un équilibre entre le désir de justice et le besoin de prudence politique fait l'unanimité. En d'autres termes, il s'agit de concilier l'éthique avec le réalisme politique. La tâche n'est pas aisée. Il convient de prendre en compte l'ensemble des coûts et profits, tant politiques que moraux. Il faut ensuite trouver un équilibre au sein de chacune des deux options fondamentales. » (Luc HUYSE, Jeunes démocraties et le choix entre l'amnistie, la commission de vérité et les poursuites).

6^{ème} Question : **Les auteurs de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre peuvent-ils bénéficier de l'immunité provisoire et de l'amnistie ?**

Réponse

Non. Les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre sont tellement graves que le droit international rend ces crimes inamnistiables, impardonnables et imprescriptibles. Aucune autorité ne peut se prévaloir d'un quelconque privilège si elle a commis un de ces crimes.

Ce sont là les principes du droit international et du droit national puisque ces principes ont été intégrés dans notre arsenal juridique par la voie de l'élaboration d'une nouvelle loi interne ou par la ratification ou l'adhésion à une convention internationale.

Entre la théorie et la pratique, l'écart s'agrandit chaque jour davantage au Burundi. Les auteurs de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre jouissent déjà de l'impunité de fait. De là à ce que ces responsables bénéficient de l'immunité provisoire et/ou de l'amnistie, il n'y a qu'un pas qu'il serait dangereux de franchir aussi légèrement.

7^{ème} Question : Le rapatrié et le mandataire politique sont-ils intouchables ?

Réponse

Une fois de plus la réponse de principe est non. Les crimes dont je viens de parler frappent tout le monde. La Convention de l'OUA ne protège pas le réfugié ni le rapatrié lorsqu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un crime grave de caractère non politique (Art. 1, 5^o, a et b ; art. 5, 4^o). Cette protection n'est pas aussi forte que celle dont vont bénéficier les seuls leaders politiques rentrant d'exil par le biais de l'immunité provisoire. Le mandataire politique n'est pas particulièrement visé par la Convention de l'OUA sur les réfugiés.

8^{ème} Question : Faut-il libérer les prisonniers politiques ?

Réponse

Malgré toute la littérature que j'ai pu lire sur la notion de prisonnier politique, malgré le rapport de la Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers rendu public en février 2002, je continue à me demander ce qu'est un prisonnier politique. Qu'est-ce qu'une infraction à mobile politique ? Qu'est-ce qu'un crime à caractère politique ? Qu'est-ce qu'une infraction politique ? En quoi diffère-t-elle d'une infraction à mobile politique ?

Deux grands courants semblent s'opposer sur la question. Le premier privilégie le critère subjectif c'est-à-dire la raison qui a motivé l'infraction tandis que le second met en avant le critère objectif, c'est-à-dire la nature de l'infraction. Certains auteurs ajoutent qu'aucune infraction ne peut être politique si elle constitue en même temps une infraction de droit commun, en particulier s'il s'agit d'un crime de sang.

Or, l'Accord d'Arusha préconise la libération des prisonniers politiques. Rien ne pouvant justifier des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, leurs auteurs ne peuvent pas être des prisonniers politiques et il est hors de question qu'ils puissent être libérés à ce titre. En exigeant la libération des prisonniers politiques, l'Accord d'Arusha a faussé le débat sur cette question devenue politisée à l'extrême.

Le rapport de mission de la Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, composée de 8 juristes burundais expérimentés et de 4 experts internationaux, n'a pas vidé la question relative aux prisonniers politiques. Par contre, la Commission et l'Accord d'Arusha exigent à juste titre que les « prisonniers en attente de jugement dont le dossier a été traité avec un retard excessif » soient libérés (Protocole II, art.15, 20^o, a, ii). Les abus constatés dans ce domaine sont inacceptables.

9^{ème} Question : Quelles sont les relations et les conflits de compétence éventuels entre la CEJI, la CNVR, les juridictions nationales et internationales ?

Réponse

Les juridictions nationales et la CNVR ne sont pas compétentes pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre mais elles peuvent analyser les mêmes faits que la CEJI et leur donner une qualification différente. Cette hypothèse ouvre la porte à des chevauchements et à des conflits de compétence multiples qui vont s'accroître à

cause notamment de la méfiance des hutu en général à l'égard des juges tutsi qui sont largement majoritaires dans les juridictions supérieures.

Les relations entre la CEJI et la CNVR sont mal définies. Les risques de chevauchement sont évidents voire inévitables. La qualification d'une infraction n'intervient qu'à l'issue de l'enquête et, en réalité, seules les qualifications retenues par les juridictions, nationales ou internationales, ont une véritable signification. Vouloir éliminer du champ d'investigation de la CNVR les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre revient à minimiser le rôle de la CNVR à un seuil qui la rendrait inopportune.

Personnellement, je continue à préconiser la création d'une seule commission, mixte, composée de Burundais et d'expatriés, au lieu de privilégier une CEJI qui n'est rien d'autre qu'une fuite en avant et une déresponsabilisation des Burundais à assumer ensemble leur passé le plus tragique. Devons-nous faire appel uniquement à des étrangers pour savoir ce qui s'est passé sur nos collines en 1965, 1972, 1988 ou depuis 1993 ? Si la réponse est oui, c'est que la situation est devenue désespérée.

A côté des quatre acteurs ciblés pour vider le contentieux de sang et juguler l'impunité, il n'est pas superflu de relever le rôle que l'Accord d'Arusha confie à la CSA de veiller à ce qu'un rapatrié ou un mandataire politique ne soit pas « arrêté ou inculpé pour un crime à caractère politique ».

Enfin, l'intervention dans le temps de ces différents acteurs est décalée de sorte que cela développe l'incohérence des mécanismes envisagés. Les juridictions nationales sont déjà opérationnelles, la CNVR ne le sera pas avant la fin effective des hostilités qui est inconnue. Quant à la mise en place de la CEJI, elle ne dépend pas des Burundais mais du Conseil de sécurité des NU qui n'en voit pas l'urgence. Ce n'est qu'après le rapport concluant de la CEJI que l'ONU pourrait, peut-être, décider de la création d'un TPI pour le Burundi.

10^{ème} Question : Qu'attend l'ONU pour envoyer la CEJI et créer ensuite un TPI pour le Burundi ?

Réponse

A mon avis, je pense que l'ONU n'est pas du tout pressé. Je doute même de sa volonté de mettre en place une CEJI et surtout un Tribunal pénal international pour le Burundi. Comme une enquête sérieuse devra nécessairement mettre en cause les signataires des compromis négociés durement avec son concours, l'ONU peut ne pas vouloir prendre le risque de déstabiliser un équilibre et une situation déjà bien fragiles.

Quant au TPI, les NU ont échoué au Rwanda et ils ne voudront pas subir un autre échec d'autant plus que les contraintes budgétaires frappent aussi l'ONU qui est fortement sollicitée par des conflits plus « intéressants » que le Burundi. Au lieu d'un Tribunal Pénal International comme au Rwanda ou en ex-Yougoslavie, l'ONU pourrait sans doute accepter plus facilement un Tribunal spécial mixte, comme celui de la Sierra Leone, composé de juges burundais et de juges internationaux. Personnellement, une telle option ne me dérangerait car je la préfère à celle du TPI.

11^{ème} Question : Quelles sont les chances de réussite de la CNVR ?

Réponse

La réussite des travaux de la CNVR dépendra de l'environnement qui aura été créé pour qu'une telle opération soit bénéfique.

Des associations de la société civile ont émis deux propositions que l'Assemblée Nationale a ignorées. La première vise à écarter explicitement de la Commission des personnes qui ont exercé des fonctions importantes, à un moment ou à un autre, de sorte qu'elles ne seraient pas suffisamment détachées des événements à analyser. La seconde proposition se veut réaliste puisqu'elle cherche à limiter le champ d'investigation de la CNVR. Il est impossible que la Commission établisse la vérité sur les actes de violence graves commis au Burundi au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi depuis le 1^{er} juillet 1962. C'est pourquoi ces associations ont proposé des critères de sélection pour cibler des événements et mener des enquêtes sérieuses en tenant compte des échéances fixées à la Commission.

Il faudra aussi que la CNVR soit dotée de moyens importants pour accomplir sa mission dans de bonnes conditions. Je ne reviendrai pas sur les critiques relatives aux relations avec la CEJI et à la limite de son mandat quant à la qualification.

12^{ème} Question : Que recommandez-vous pour lutter efficacement contre l'impunité dans un contexte aussi difficile ?

Réponse :

La lutte contre l'impunité nous concerne tous. Le citoyen le plus modeste doit apporter sa contribution à ce devoir patriotique. Ne sommes-nous pas des témoins de situations dramatiques ? Sommes-nous prêts à témoigner et à dire « la vérité, rien que la vérité » ? Allons-nous pouvoir transcender les clivages, abandonner la globalisation et la culpabilisation collective qui minent la société burundaise ? Ce sont là autant de questions qui interpellent la conscience de chacun d'entre nous.

A mes yeux, l'objectif majeur est de créer un vaste courant de citoyens et d'organisations qui font de la lutte contre l'impunité une action prioritaire et qui s'organisent en vue de changer les rapports de force de manière à écarter des centres de décisions, les femmes et les hommes impliqués dans la tragédie que le Burundi vit depuis si longtemps. Aucun répit ne doit être laissé aux bénéficiaires de l'immunité provisoire et de l'impunité de fait. S'il est vrai qu'ils sont forts aujourd'hui, organisons-nous pour qu'ils ne le soient plus demain. Opposons-nous à ce qu'ils deviennent encore plus forts demain. Ne faudrait-il pas prévoir des critères d'exclusion pour que toutes les personnes qui seront citées par la CEJI ou la CNVR soient écartées des fonctions exécutives à tous les niveaux. ? Est-ce une idée si farfelue qu'elle ne mérite pas une seconde d'attention et de réflexion pour imaginer des stratégies adéquates en vue d'atteindre cet objectif ?

Je donne régulièrement l'exemple du Chili et de Pinochet. Il était un grand dictateur, coupable d'avoir commandité et commis d'effroyables crimes contre l'humanité. Malgré cela, lorsqu'il a quitté le pouvoir, il est devenu Sénateur à vie. Des années durant, des chiliens se sont organisés et leur détermination a failli aboutir à son incarcération et à son procès. C'est une question de conviction, d'engagement et d'endurance !

Nous n'avons pas le droit de léguer à nos enfants une situation aussi pourrie susceptible de provoquer, tôt ou tard, une explosion et un nouveau drame.

13^{ème} **Question** : **Quel sera votre mot de la fin ?**

Réponse :

J'ai le net sentiment que la lutte contre l'impunité a été reléguée à l'arrière-plan et que la classe politique ne souhaite pas aborder ce sujet sans faux-fuyant. D'autres préfèrent adopter des positions de principe sans proposer d'alternatives crédibles et réalistes. Par ailleurs, le point de départ de toute réflexion est la société burundaise *telle qu'elle est* et, dans l'objectif de la transformer pour la rendre *telle que nous voudrions qu'elle soit*, nous fixer des objectifs et développer des stratégies d'action appropriées.

Comme je le disais au début de cette interview, j'aurais aimé poser à chacun d'entre vous ces 13 questions et, plus tard, animer une journée de réflexion à partir de vos réponses. Ces questions devraient au moins vous permettre d'affiner vos idées sur des questions dont certaines sont d'une importance capitale pour l'avenir de notre société.

Je vous remercie pour votre aimable attention.

Fait à Bujumbura, le 13 octobre 2003

Eugène NINDORERA.-