



Justice transitionnelle au Burundi : enjeux et défis

Par Justin Gratien NTASUMBUMUYANGE (Bujumbura, 10 août 2006)

Depuis 1965, soit 3 ans après son indépendance, le Burundi a connu des crises meurtrières (de 1965 à 1969, de 1972, de 1988, de 1991 et de 1993 à ce jour¹) nées des conflits politico-ethniques. La plus profonde crise a spécialement dégénéré d'une façon acerbe au génocide et aux massacres et pillages perpétrés depuis la nuit du 21 octobre 1993 et suite à l'assassinat du premier Président Hutu démocratiquement élu, Melchior NDADAYE. Aujourd'hui comme hier, nul ne peut donner avec exactitude le nombre de toutes les vies humaines qui ont été emportées par cette folie meurtrière², tout comme il serait imprudent de croire que cette crise est prête à se terminer d'autant plus que le mouvement rebelle FNL PALIPEHUTU de RWASA Agathon n'a pas encore enterré la hache de guerre et s'adonne encore aujourd'hui à des violations massives des droits de l'homme.

Des membres de la classe politique burundaise se sont lancés depuis quelques années dans un processus de paix à travers des négociations pour notamment identifier les causes du conflit burundais et trouver des voies de solutions en vue d'atteindre une paix durable et une stabilité politique. Au sujet de la nature du conflit burundais, ils se sont convenus qu'il s'agit d'« un conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes³ ».

Parmi les autres causes profondes du conflit burundais figure l'existence d'une culture d'impunité. En effet, ces conflits sont souvent générés par un sentiment de frustration face à l'impunité des crimes commis dans le passé. Un climat d'impunité s'est progressivement installé, conduisant finalement à la banalisation du crime. Il en résulta donc la négation de l'Etat de droit ou l'échec de l'autorité de la loi, la perte de toute crédibilité des pouvoirs publics aux yeux de la population ainsi que le retour à la loi de la jungle ou le règne du plus fort renforcé par le développement des sentiments de vengeance et de haine.

Persuadés que lutter contre l'impunité est une obligation morale et patriotique et qu'abdiquer devant l'impunité est aussi criminel car cela revient à enraciner le mal dans les consciences et sacrifier les générations futures en leur léguant une situation pourrie ou bourrée d'épines, les leaders politiques burundais, aidés et mêmes bousculés par la communauté internationale, se sont assis ensemble pour essayer de trouver des voies de solutions appropriées à différents problèmes.

Parmi les solutions préconisées dans le domaine judiciaire figurent des mesures non judiciaires mais aussi des mesures judiciaires. Mais avant de parler de ces mécanismes, il paraît nécessaire de décrire sommairement ce phénomène d'impunité au Burundi.

1. La question de l'impunité au Burundi.

Selon un document des Nations Unies, « l'impunité se définit par l'absence, en droit ou en fait, de la mise en cause de la responsabilité pénale des auteurs de violations des droits de l'homme ainsi que leur responsabilité civile, administrative ou disciplinaire, en ce qu'ils

¹ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Protocole III, chapitre premier, article 3, d)

² Plus de 300.000 morts selon le journal Jeune Afrique, hors-série, n° 12, p.202

³ Le même accord, Protocole I, chapitre premier, article 4. a.



échappent à toute enquête tendant à permettre leur mise en accusation, leur arrestation et leur jugement et, s'ils sont reconnus coupables, leur condamnation y compris à réparer le préjudice subi par les victimes »⁴.

A l'aide de cette définition, il y a lieu de distinguer au Burundi l'impunité de fait de l'impunité de droit ou d'ordre législatif. L'impunité de fait consiste dans des défaillances observées au niveau de l'appareil judiciaire pris dans son ensemble dans la répression des massacres à grande échelle, assassinats politiques, pillages et dévastations déjà commis au Burundi.

S'il est vrai que certains exécutants ont été poursuivis pénalement, des instigateurs qu'on qualifie souvent de « gros poissons » semblent ne pas être inquiétés. C'est la fameuse justice de deux poids deux mesures. Ces instigateurs sont même réconfortés par une sorte d'institutionnalisation du phénomène de l'impunité en l'érigeant en un mode de gestion du pays. Cette institutionnalisation consiste notamment en une adoption par la voie législative ou réglementaire des mesures d'oubli ou d'amnistie ou d'autres mesures de clémence qui empêchent les enquêtes ou la recherche des faits imputables ou reprochés, la poursuite des criminels, leur jugement ou l'exécution des décisions judiciaires prononcées.

Les exemples éloquentes sont notamment la promulgation d'une loi portant immunité provisoire⁵ des leaders rentrant d'exil⁶ et les récentes ordonnances ministérielles⁷ prises en exécution du décret n°100/02 du 3 janvier 2006 portant immunité provisoire des prisonniers politiques détenus dans les maisons de détention de la République. L'article premier de ce décret stipule en effet que bénéficient d'une immunité provisoire les prisonniers politiques tels que identifiés par la Commission créée par le décret n°100/92 du 7/11/2005 portant création, organisation et fonctionnement d'une commission chargée d'identifier les prisonniers politiques. Les différentes ordonnances ministérielles d'exécution dudit décret font état de 3852 prisonniers dits « politiques » libérés. La plupart d'entre eux étaient poursuivis ou déjà condamnés pour des crimes graves .

Il convient de rappeler qu'une commission chargée d'enquêter et de faire des recommandations notamment sur l'existence et la libération de tous les prisonniers politiques avait été déjà créée conformément à l'Accord d'Arusha⁸. Cette commission a même déjà produit son rapport. Pour dire que le décret n°100/92 du 7/11/2005 et les ordonnances ministérielles d'exécution ne rentrent pas dans le cadre de l'Accord d'Arusha.

La mise sur pied et le fonctionnement de telles commissions ad hoc au mépris des règles de procédure et de forme présentées comme caractéristiques d'une bonne administration de la justice est donc, à notre avis, un témoignage éloquent de la volonté délibérée de l'Exécutif

⁴ Voir la définition dans un document des Nations Unies se trouvant sur le site

<http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinetf.html>

⁵ Cette immunité provisoire risque de se transformer ou même s'est déjà transformée en une immunité totale. En effet, au moment de son adoption, cette loi accordait une immunité provisoire de deux ans mais la loi électorale du 20 avril 2005 a prolongé cette immunité puisque d'après cette loi les bénéficiaires de l'immunité ne pourront être inquiétés avant la mise sur pied de la CNVR et la CEJI.

⁶ Aux termes de l'article 2 de la loi n° 1/022 du 21 novembre 2003 portant immunité provisoire des leaders rentrant d'exil, cette immunité couvre les infractions à mobile politique commises durant la période allant du 01 juillet 1962 jusqu'à la période de transition telle que prévue par la Constitution de transition.

⁷ Il s'agit des ordonnances ministérielles n° : 550/18 du 9/1/2006, 550/116 du 10/2/2006, 550/246 du 14/3/2006, 550/330 du 20/4/2006 portant élargissement provisoire des prisonniers politiques des détenus dans les maisons de détention de la République du Burundi.

⁸ Voir l'Accord d'Arusha, Protocole II, chapitre II, article 15, 20. a) iii) et le Décret n° 100/28 du 30 novembre 2001 portant mise en place de la commission indépendante chargée d'étudier les questions des prisonniers politiques



burundais d'intervenir directement dans les attributions classiquement assignées aux magistrats. Cette manière de procéder est même en contradiction avec les dispositions constitutionnelles et légales et les principes de droit notamment les principes de la séparation des pouvoirs et de l'autorité de la chose jugée.

En effet, aux termes de l'article 209 de la loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi, le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le même article ajoute que le Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la magistrature. Force est cependant de constater que le Président de la République du Burundi et son Ministre de la Justice prennent des mesures de clémence au bénéfice des personnes poursuivies ou condamnés pour crimes en dehors de celles leur reconnues par la Constitution et les lois telles une loi d'amnistie votée par le Parlement, la grâce amnistiante, la grâce et la libération conditionnelle.

S'il est vrai que des mesures de clémence sont prévues par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé le 28 août 2000⁹ (l'Accord d'Arusha en abrégé), le Gouvernement aurait dû soumettre au Parlement un projet de loi consacrant des mesures d'amnistie. L'Accord d'Arusha prévoit en effet l'adoption par le Parlement d'un texte (conforme à la législation internationale) accordant l'immunité provisoire à l'égard de toute poursuite au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de cet accord¹⁰. Rappelons à toutes fins utiles qu'au Burundi la détermination des crimes et délits ainsi que la procédure pénale sont du domaine de la loi¹¹.

Ces mesures de clémence ne peuvent même pas être interprétées comme des mesures légales d'amnistie, de grâce ni de libération conditionnelle. En effet, aucune récente loi d'amnistie en faveur des prisonniers n'a été discutée et débattue au parlement burundais en vue de sa promulgation. De même, « peuvent seules faire l'objet d'une mesure de grâce les peines exécutoires et résultant d'une condamnation définitive »¹².

La libération conditionnelle, quant à elle, ne concerne que les personnes déjà condamnées et ayant en outre déjà purgé le quart de leur peine ou plus de dix ans si elles ont été condamnées à perpétuité¹³. Or, parmi les prisonniers dits politiques libérés figurent ceux qui étaient en détention préventive et qui attendaient encore leur jugement.

Il convient de préciser qu'au Burundi la question de prisonniers politiques est très sensible, fait couler beaucoup d'ancre et de salive et fait objet de controverse et d'enjeux politiques au sein de l'opinion publique burundaise. L'infraction à caractère politique n'existe pas en effet en tant que telle dans l'arsenal juridique burundais. En l'absence d'une définition universelle et univoque, Amnesty international considère comme prisonniers politiques « toutes les personnes détenues par les autorités de leur pays pour des raisons ayant un lien avec la politique. Ce lien peut tenir à la nature des faits qui leur sont reprochés, aux motivations qui les ont fait agir, ou à celles des autorités qui ont engagé les poursuites »¹⁴.

⁹ Voir l'Accord d'Arusha, protocole I, Chapitre II, Article 8. b).

¹⁰ Voir l'Accord d'Arusha, Protocole II, chapitre II, article 22, 2.c).

¹¹ Voir article 159, 3° de la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.

¹² Article 108 du Décret-loi n°1/6 du 4 avril 1981 portant réforme du code pénal

¹³ Article 115 dudit Décret-loi.

¹⁴ La définition se trouve sur le site : <http://collectifdefemmes.free.fr/Pages/accueil.htm#amnesty>



Sans faire de commentaire sur cette définition, il convient de rappeler que les normes juridiques internationales ont expressément dépolarisé les crimes les plus graves au point de vue de la morale et du droit commun. Il est inadmissible que des auteurs des crimes graves comme le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre soient éligibles aux mesures de clémence. Il convient également de rappeler qu'à ce propos un rapport des Nations Unies a établi que des actes de génocide ont été perpétrés contre la minorité tutsi en 1993¹⁵. Même les signataires de l'Accord d'Arusha ont été d'accord sur le fait que la violence au Burundi s'exprime notamment sous forme génocidaire¹⁶. Or, environ 80% des personnes qui ont bénéficié cette année des mesures d'élargissement prises par le Gouvernement sont condamnés ou accusés de crimes de sang perpétrés depuis la crise de 1993¹⁷. Rappelons également que l'ex-Ministre de la Justice, Didace Kiganabe, avait même adressé aux procureurs généraux et procureurs de la république une note qui précise que les auteurs des crimes de sang dont les dossiers contiennent des preuves substantielles établissant leur responsabilité en tant qu'auteurs matériels doivent être exclus de la catégorie des bénéficiaires de la mesure de liberté provisoire¹⁸.

De cette politique délibérée du Gouvernement de libérer des criminels l'on déduit donc, d'une part, que la lutte contre l'impunité des crimes de sang est loin d'être une priorité pour le régime actuel de Bujumbura, comme pour les gouvernements précédents, et d'autre part, que le Gouvernement actuel risque d'exceller dans la violation de la Constitution et des lois du Burundi (concernant notamment la séparation des pouvoirs) et dans le non respect des engagements internationaux contenus dans des instruments juridiques internationaux ratifiés par le Burundi et particulièrement dans la violation des droits des victimes.

S'agissant de cette dernière défaillance, il convient de souligner que peu de mesures d'accompagnement des élargissements des criminels ont été prises par le Gouvernement en vue de protéger et de réhabiliter les victimes. En effet, aucune mesure concrète n'a été jusqu'à ce jour prise en vue d'assurer la sécurité des victimes et de leurs témoins. Non plus, aucune politique de restitution des biens ou d'indemnisation n'est envisagée en faveur des victimes. Il est même difficile d'imaginer que le Gouvernement actuel créera un fonds d'indemnisation quant on sait que même le Fonds national des sinistrés créé en 2004 n'est pas alimenté¹⁹.

Le fléau de l'impunité ne peut être réellement jugulée si des actions concertées ne sont pas menées pour apporter des remèdes à ses causes. C'est ainsi que les signataires de l'Accord d'Arusha avaient imaginé des mécanismes tant non judiciaires que judiciaires dans le but d'établir la vérité, réprimer les crimes graves et obtenir la réconciliation définitive entre les différentes composantes de la nation burundaise.

2. Mécanismes prévus dans l'Accord d'Arusha

Les signataires de l'Accord d'Arusha ont voulu essayer au Burundi un mécanisme de recherche de vérité, à savoir une commission de vérité. Le recours à des commissions de

¹⁵ Voir le rapport S/1996/682, les points 481, 483 et 496, voir aussi le site : <http://www.burundi-agnews.info/ceirpt.htm#genocide>

¹⁶ Accord d'Arusha, Protocole III, chapitre premier, article 4 et 5,a).

¹⁷ Voir le journal Net Press du 13 janvier 2006 (<http://www.netpress.bi>).

¹⁸ Note aux Procureurs généraux et Procureurs à propos de l'instruction du Ministre sur les détenus de longue durée, 27 mars 2004.

¹⁹ Décret n°100/006 du 30 janvier 2004 portant création et organisation du Fonds national des sinistrés.



vérité est une pratique qui ne date pas de longtemps. Les premières commissions de ce genre ont été mises sur pied en Amérique Latine, notamment avec la Commission Sabato en Argentine. Aujourd'hui, des commissions existent ou sont prévues dans certains pays qui ont par le passé connu des périodes de troubles ou d'instabilité politiques qui ont dégénérées en de graves violations des droits de l'homme. La mission principale de ces commissions est d'établir la vérité et les responsabilités sur les différentes violations graves des droits de l'homme commises dans le passé, proposer des modalités de réparation des préjudices subis et un processus de réconciliation durable.

Pour le cas du Burundi, ce genre de mécanisme est une émanation directe de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé le 28/8/2000. Les signataires de cet accord se sont en effet entendus sur la mise en place d'une Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation (CNVR) dont les missions sont les suivantes²⁰:

a) Enquêter, c'est-à-dire faire la lumière et établir la vérité sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi de l'indépendance (le 1er juillet 1962) à la date de la signature de l'Accord de paix d'Arusha (le 28/8/2000), et qualifier les crimes et établir les responsabilités ainsi que l'identité des coupables et des victimes.

b) Arbitrer et réconcilier, c'est-à-dire arrêter ou proposer aux institutions compétentes des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon, décider la restitution aux ayants-droit des biens dont ils avaient été dépossédés ou arrêter des indemnités conséquentes, ou proposer 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 jugera qu'elle pourra s'appliquer.

c) Clarifier l'histoire en remontant aussi loin que possible pour éclairer le peuple burundais sur son passé et lui permettre d'en avoir une même lecture.

Il y a lieu cependant de constater que l'Accord d'Arusha ne précise pas les différentes phases du déroulement du processus global de réconciliation.

En outre, dans l'esprit de l'Accord d'Arusha, la CNVR devait avoir été mise sur pied au plus tard six mois après l'entrée en fonction du Gouvernement de transition²¹. Même jusqu'à ce jour, cette CNVR n'est pas encore mise sur pied malgré la mise en place de ce gouvernement de transition en date du 1^{er} novembre 2001 et la promulgation d'une loi sur la CNVR²².

De même, en lisant l'Accord d'Arusha, on constate que la mission de la CNVR de qualifier les crimes et d'établir les responsabilités et l'identité des coupables et des victimes se chevauche avec celle de la CEJI. Toutefois, il convient de signaler qu'il est précisé que la CNVR ne sera pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Cette qualification est de la compétence de la CEJI²³ qui, en cas d'établissement de l'existence de ces crimes, permettra d'une part à l'ONU de voter une résolution affirmant l'existence d'un génocide et d'autre part, au gouvernement du Burundi de demander au Conseil de Sécurité de l'ONU l'établissement d'un tribunal pénal

²⁰ Pour plus de détail, voir Accord d'Arusha, Protocole I, Chapitre deuxième, article 8, 1.

²¹ Voir Accord d'Arusha, Protocole V, Préambule, article 5,4.

²² Loi n° 1/018 du 27 décembre 2004 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation

²³ Voir Accord d'Arusha, Protocole I, chapitre II, article 8, 1.a et article 33 de la loi n° 1/004 du 8 mai 2003 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre et



international chargé de juger et punir les coupables²⁴. Il y a donc lieu de se demander l'utilité de la CNVR si elle ne peut enquêter sur de tels crimes graves et les qualifier puisque l'établissement de la vérité et la réconciliation devraient porter plus d'attention sur ces violations très graves.

Mais d'un autre angle, il y a lieu de se demander si l'Accord d'Arusha n'érige pas la CNVR en véritable tribunal pénal avec compétence de qualification des crimes puisqu'il la dote, en plus de sa mission de recherche de vérité et de réconciliation, d'une mission judiciaire dans la mesure où il prévoit que tous les recours et appels concernant les assassinats et procès politiques sont introduits auprès de la CNVR. L'attribution d'une telle compétence à la CNVR risque de rendre prescriptibles et amnistiables des crimes que la CEJI pourra qualifier d'imprescriptibles et de non amnistiables. Ceci pour simplement dire que les limites de qualification des crimes ne sont pas clairement définies dans l'Accord d'Arusha.

En outre, il y a lieu de craindre que la CNVR traite des crimes de droit commun tels les assassinats ou meurtres déjà frappés de prescription ou de mesures d'amnistie. Ceci pour également dire que certaines décisions de la CNVR risquent d'aller à l'encontre de l'ordre social déjà protégé par le droit et la loi, notamment les droits acquis en vertu d'une mesure d'amnistie ou d'une décision judiciaire. Or, de sa nature, la CNVR ne devrait pas être chargée de missions d'ordre judiciaire.

En plus de ces problèmes d'ordre juridique ou de compétences, l'on a peur que la CNVR, une fois mise en place, se heurte à des difficultés liées à l'environnement socio politique et sécuritaire, aux moyens humains, matériels et financiers ainsi qu'aux intérêts des victimes ou de leurs ayants-droit. En effet, pour être pleinement efficace, la CNVR doit d'abord avoir le soutien et la coopération du régime politique en place au Burundi et le soutien de la population et éventuellement de la communauté internationale. En d'autres termes, l'efficacité de la CNVR dépendra de son indépendance institutionnelle et individuelle et de la volonté de tous les burundais de dire la vérité et de se libérer du poids du passé. Plusieurs scénarii sont donc envisageables.

Le premier scénario, le plus idéal et salutaire, se caractérise par l'existence et l'indépendance totale de la CNVR avec la volonté des burundais de dire et de connaître la vérité et de se libérer du poids du passé. Cela revient d'abord à supposer que le gouvernement actuel parvienne à mettre en place la commission qui, rappelons-le, n'est pas encore créée.

Cela revient ensuite à supposer que les commissaires nommés soient reconnues pour leur intégrité morale irréprochable et n'aient aucune responsabilité en rapport avec les événements qui ont endeuillé le Burundi. Bien que de telles personnalités ne manquent pas au Burundi, il est difficile de croire que c'est le seul critère qui sera pris en compte par le pouvoir pour le choix des commissaires. On a souvent l'impression qu'au Burundi la plupart des nominations se font sur base des passions ethniques et/ou des appartenances à des formations politiques de la mouvance présidentielle. Les critères compétence et intégrité morale sont loin d'être des préoccupations de la plupart des décideurs burundais. Le défi de taille est donc ici de pouvoir désigner des membres qui puissent inspirer la confiance à la fois des victimes et de leurs bourreaux.

Cette indépendance suppose également l'absence d'ingérence ou d'interférence des autorités politiques dans le fonctionnement et le travail de la commission. Cela implique l'absence

²⁴ Article 33 de la loi n° 1/004 du 8 mai 2003 ci-haut citée et Accord d'Arusha, Protocole I, chapitre II, article 6,10.b).



d'injonctions émanant notamment du pouvoir en place ou des formations politiques et la dotation de la commission en moyens humains, matériels et financiers suffisants.

Ce scénario suppose en fin que tous les burundais aient soif et acceptent de dévoiler la vérité, c'est-à-dire d'avouer les crimes qu'ils ont commis, de décrire fidèlement le film des faits ou événements qu'ils ont vus ou vécus, de dénoncer publiquement les exécutants et instigateurs, de se réconcilier et de se donner mutuellement pardon. La question est donc de savoir si tous les burundais, victimes et auteurs, sont convaincus qu'il est plus que temps de se défaire de leurs sentiments de rancœur, de haine, de suspicion et de vengeance. Or, les mesures d'élargissement massif des bourreaux en les collant l'étiquette de prisonniers politiques et l'absence d'une politique claire et cohérente d'indemnisation ne sont pas de nature à encourager les victimes à pardonner. Même les bourreaux réconfortés par ces mesures d'élargissement peuvent ne trouver aucun intérêt à regretter publiquement de leurs crimes et à demander pardon.

Le second scénario est caractérisé par l'absence de l'indépendance de la CNVR avec cependant la volonté des burundais de se libérer du poids du passé. Dans ce cas, il n'y a aucun intérêt à mettre sur pied une telle commission. Non plus, la vérité ne sera pas découverte. Même le travail de la commission sera sans doute contesté. En conséquence, les conditions de pardon et de réconciliations font défaut.

Le troisième scénario se manifeste par une indépendance de la CNVR sans pourtant la volonté des burundais de se libérer du poids du passé. Il serait en effet illusoire de croire que tous les burundais sont déjà libérés du ghetto ethnique, de l'idéologie de génocide et des sentiments haineux. Ceux qui n'entendent pas pardonner seront indifférents ou contesteront ou boycotteront le travail de la commission. Les conséquences sont les mêmes que celles décrites pour le second scénario.

Le quatrième scénario se caractérise par l'absence de l'indépendance de la CVNR et l'absence également de la volonté des burundais. Cela revient à conclure à l'absence de la volonté des autorités politiques de favoriser l'éclosion de la vérité d'une part et la volonté des burundais à être animés des sentiments d'animosité et à revivre le passé tragique. On ne s'attendra qu'à la disparition de la nation burundaise.

Le cinquième et dernier scénario est l'absence de la CNVR. Le Gouvernement et/ou certains burundais diront que ce n'est pas nécessaire de replonger dans le passé, qu'il faut laisser le passé au passé et peuvent même défendre les mesures d'amnistie. Faut-il alors oublier ? Cette indifférence est aussi dangereuse car une plaie encore ouverte ou couverte sans être bien nettoyée court le risque d'être infectée ou réinfectée. Si le passé n'est pas revisité pour découvrir toute la vérité et établir les responsabilités, le risque est le développement des frustrations dans les cœurs des victimes ou de leurs ayants-droits et l'enracinement des sentiments de vengeance, de préjugés, de haine, de méfiance, de suspicion, de crainte et de bipolarisation.

D'autres diront qu'il faut absolument que la justice burundaise poursuive et condamne tous ceux qui ont directement ou indirectement trempé dans les crimes qu'a connus le Burundi. Dans ce cas, même si la justice burundaise était l'une des plus indépendantes et impartiales et suffisamment équipée en moyens humains, matériels et financiers (ce qui est loin d'être le cas actuellement), serait-il facile de croire qu'elle peut réunir les preuves fiables même pour



des événements qui se sont passés il y a plus de quatre décennies. Il est encore difficile de croire que ce contentieux peut être vidé dans moins d'un siècle compte tenu du nombre impressionnant des dossiers. En outre, dans le contexte burundais actuel, est-il vraiment possible de poursuivre certaines nouvelles autorités élues s'il s'avérait qu'ils ont trempé dans le génocide et/ou autres crimes graves sans risque de détruire les acquis de la stabilité et de la démocratie ? Encore faut-il uniformiser le système pénal burundais aux normes internationales relatives à la lutte contre l'impunité des crimes graves. Or, la réforme des lois suppose un législateur compétent, bien avisé et de bonne volonté. Qu'en est-il de celui qui vient d'être élu au Burundi ? Est-il conscient de ce besoin d'uniformiser les lois burundaises aux normes internationales en matière de lutte contre l'impunité et en a-t-il la volonté et la détermination ? Est-il prêt à commettre des experts en la matière ?

Mais alors, qu'advierait-il s'il y a mise sur pied d'une CNVR en l'absence d'un mécanisme judiciaire répressif. En d'autres termes, peut-on opter pour une commission de découverte de la vérité sans toutefois punir qui que ce soit ? Qu'est ce qui motiverait les auteurs de crimes crapuleux, répugnants et ignominieux à venir confesser publiquement leurs forfaits et qu'est ce qui inciterait les victimes de barbaries humaines à venir témoigner devant une commission qui ne peut ni punir les bourreaux ni décider sur une indemnisation de ces victimes ?

C'est peut-être pour répondre à ces questions que les signataires de l'Accord d'Arusha se sont convenus sur la nécessité de mettre sur pied d'autres mécanismes complémentaires. Ils se sont en effet entendus sur la demande, par le Gouvernement de transition, de la mise en place par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, d'une Commission d'Enquête Judiciaire Internationale (CEJI) pour enquêter, d'établir les faits et de qualifier les crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité perpétrés pendant la période allant de l'indépendance (le 1^{er} juillet 1962) à la date de signature de l'Accord (le 28/8/2000) et d'établir les responsabilités et de soumettre son rapport au Conseil de sécurité de l'ONU²⁵.

Ils se sont également convenus sur « la demande, par le Gouvernement du Burundi, de l'établissement, par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, d'un Tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables, au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité »²⁶.

Il convient cependant de déplorer le fait que jusqu'à ce jour aucun mécanisme prévu depuis la signature de l'Accord d'Arusha n'est mis en place. Avec la promulgation de la loi n° 1/018 du 27 décembre 2004 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation, on croyait que le Gouvernement allait vite désigner les membres. L'on peut penser que le Gouvernement a eu peur de mettre sur place une Commission qui allait être vite décriée par la communauté tant nationale qu'internationale pour absence de garantie d'indépendance de la Commission prise dans son ensemble et d'intégrité et de compétence de ses membres.

Il convient de signaler que jusqu'ici le Gouvernement du Burundi était dans la logique de faire cavalier seul dans le processus de mise en place de la CNVR. Il a fallu l'implication des Nations Unies pour changer la donne. En effet, en date du 24 juillet 2002, le Président du Burundi alors en exercice, Pierre Buyoya, a adressé une lettre au Secrétaire Général demandant la création par l'ONU d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour

²⁵ Accord d'Arusha, Protocole I, chapitre II, article 6.11.

²⁶ Accord d'Arusha, protocole I, chapitre II, article 6.10).



le Burundi, tel que prévu par l'Accord d'Arusha. Conformément à cette demande, le Président du Conseil de sécurité a, en date du 26 janvier 2004, prié le Secrétaire Général d'envoyer une mission d'évaluation au Burundi en vue d'examiner l'opportunité et la faisabilité de créer une telle commission²⁷.

Ayant séjourné au Burundi du 16 au 24 mai 2004, la Mission d'évaluation de l'ONU dirigée par Tuliameni Kalomoh, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques, a produit son rapport qui a été rendu public en date du 11 mars 2005 par le Conseil de sécurité²⁸, soit quelques mois seulement après la promulgation de la loi n° 1/018 du 27 décembre 2004 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CNVR.

3. Mécanisme proposé par l'ONU

Dans son rapport, la Mission onusienne recommande « la création d'un double mécanisme : un mécanisme non judiciaire d'établissement des faits, sous la forme d'une commission de la vérité, et un mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités, sous la forme d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais »²⁹. Le choix de ce double mécanisme est, selon le Secrétaire général de l'ONU, justifié par la nécessité d'« éviter la mise en place de deux commissions pratiquement identiques fonctionnant parallèlement.. »³⁰, à savoir la CNVR et la CEJJ.

Pour opérer un tel choix, la Mission d'évaluation affirme qu'elle « a pris en compte l'Accord d'Arusha, les besoins et les attentes des Burundais, les capacités de l'administration burundaise de la justice, les principes et les pratiques établis des Nations Unies, ainsi que la valeur concrète et la viabilité de toute solution envisagée »³¹.

Conformément à son mandat d'examiner la possibilité de circonscrire la compétence *ratione temporis* de la commission de vérité, la Mission d'évaluation « est persuadée que, si la commission doit avoir quelque valeur ajoutée, sa compétence *ratione temporis* doit remonter au-delà des événements de 1993 et aller jusqu'à l'indépendance »³², c'est-à-dire à partir du 1^{er} juillet 1962, tel que prévu par l'article 2,a de la loi du 27 décembre 2004 déjà citée.

Cette proposition de compétence paraît à notre avis logique dans la mesure où c'est uniquement pour les massacres dont les Tutsi ont été victimes en 1993 qu'il a été déterminé sur le plan juridique qu'un crime de génocide a été commis au Burundi³³ alors que la commission d'enquête de 1995 était d'avis que, si l'on décidait d'exercer une compétence internationale à raison des actes de génocide perpétrés au Burundi, l'enquête devrait s'étendre aux actes perpétrés dans le passé en particulier ceux liés aux événements qui ont eu lieu en 1972, « lorsque, de l'avis général, on avait entrepris systématiquement d'exterminer tous les hutus instruits »³⁴. La Mission d'évaluation a même précisé que la valeur ajoutée de la future commission « devrait être examinée à la lumière des résultats obtenus par les commissions qui l'ont précédée, de leur utilité et de leur impact sur la société burundaise »³⁵.

²⁷ Pour plus de détail sur le mandat de la mission, voir S/2004/72

²⁸ S/2005/158

²⁹ S/2005/158, Lettre datée du 11 mars 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., § 53.

³² Ibid., § 23.

³³ S/1996/682, points 481, 483 et 496

³⁴ S/1996/682, § 498.

³⁵ S/2005/158, §17



S'agissant du mécanisme judiciaire, la Mission d'évaluation opte pour la création qu'une chambre spéciale intégrée à l'appareil judiciaire burundais. Elle est convaincue qu'un tel mécanisme permettra de « renforcer les ressources matérielles et humaines du système en lui léguant un effectif de juges, de procureurs et de défenseurs qualifiés et un greffe expérimenté »³⁶.

Cette chambre spéciale aurait, selon la mission d'évaluation, compétence « pour poursuivre ceux qui sont responsables du premier chef d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis au Burundi.

Sa compétence *ratione temporis*, limitée à des phases du conflit, comprendrait au minimum la période allant du début de 1972 à la fin de 1993³⁷. La mission est en effet convaincue qu'« une mission d'enquête judiciaire qui mènerait des enquêtes criminelles approfondies sur la responsabilité pénale individuelle des auteurs présumés des massacres commis depuis 1962 sur tout le territoire du pays et en l'absence d'une stratégie en matière de poursuite propre à orienter les enquêtes, représenterait une entreprise de longue haleine et onéreuse et serait submergée de travail »³⁸.

Ce double mécanisme proposé paraît séduisant dans la mesure où elle veut concilier les impératifs de découverte de la vérité, de réconciliation et de lutte contre l'impunité. Cependant ce mécanisme est délicat sur certains points.

D'abord, la formule semble être imposée de l'extérieur (Rapport Kalomoh) puisqu'il n'y a pas eu de consultation ou d'enquête destinée à découvrir l'avis d'un large public sur ce mécanisme. Aura-t-elle la confiance et le soutien des Burundais?

Ensuite, la formule ne correspond pas à ce que les négociateurs d'Arusha s'étaient convenus puisque le mécanisme judiciaire proposé par le rapport de la Mission de Nations Unies et endossé par le Conseil de sécurité écarte l'idée d'un tribunal pénal international qui est prévu dans l'Accord d'Arusha. En effet, la chambre spéciale n'a pas le caractère de juridiction internationale puisqu'elle sera créée au sein du système judiciaire burundais bien qu'il soit prévu que des juges étrangers y siègent.

Le fait que la chambre spéciale est créée au sein de l'appareil judiciaire burundais, et qu'elle est ainsi réduite en une juridiction de droit exclusivement burundais malgré la composante internationale, n'est pas de nature à rassurer quiconque assoiffé d'une justice indépendante, neutre, impartiale et efficace. Nous avons déjà dit en effet qu'en matière de nomination, les critères compétence et intégrité morale sont loin d'être des préoccupations de la plupart des décideurs burundais. Les nominations tiennent plutôt compte des appartenances ethniques ou/et à des formations politiques, surtout de la mouvance présidentielle. Avec cette manière de faire, rien ne garantit en outre que des présumés coupables échapperont à cette chambre spéciale en l'absence de coopération effective à charge d'autres Etats du moins pour les crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité

Enfin, la Mission ne donne pas non plus des raisons convaincantes de ne pas remonter jusqu'au premier juillet 1962, date de l'indépendance du Burundi. En vertu de l'imprescriptibilité des crimes de droit international, l'idéal serait de ne pas limiter les compétences de ce double mécanisme.

C'est peut-être dans le souci d'avoir une vision commune et un consensus sur les contours juridiques, les modalités de la création et du fonctionnement du double mécanisme viable,

³⁶ S/2005/158, § 60.

³⁷ S/2005/158, § 61.

³⁸ S/2005/158, § 23.



crédible et efficace que le Conseil de sécurité a requis du Secrétariat général de l'ONU l'envoi d'une autre mission pour mener des négociations avec le gouvernement du Burundi³⁹. C'est ainsi qu'une délégation onusienne conduite par Nicolas Michel, Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseil juridique des Nations Unies, est arrivée le 26 mars 2006 à Bujumbura. La séance inaugurale des négociations entre le Gouvernement et les Nations Unies a été ouverte à Bujumbura le 27 mars 2006 par Martin NDUWIMANA, Premier Vice-Président du Burundi.

Le Gouvernement burundais a profité de cette occasion pour présenter un mémorandum élaboré par la Délégation burundaise désignée par le Premier Vice-Président de la République du Burundi⁴⁰. Le point suivant traitera des questions délicates qui ont suscité une attention particulière de la délégation onusienne.

4. Mécanisme proposé par le Gouvernement du Burundi et réactions de la délégation onusienne.

Le mémorandum propose que le mécanisme non judiciaire s'appelle « Commission pour la Vérité et la Réconciliation au Burundi » (CVR) tandis que le mécanisme judiciaire se nomme « Tribunal spécial au Burundi »⁴¹ près duquel un Parquet est également mis en place.

En ce qui concerne le cadre juridique de l'établissement de ce double mécanisme, le mémorandum propose que ce dernier soit régi par une seule et même loi nationale et un seul et même accord à conclure entre l'ONU et le Gouvernement du Burundi. La délégation burundaise propose en effet que ce double mécanisme soit mis en place par le Président de la République du Burundi après consultation avec le Secrétaire Général des Nations Unies⁴². Le mémorandum propose que la durée du mandat soit de 2 ans pour la CVRB et de 3 ans renouvelable pour le Tribunal spécial et bien sûr le Parquet⁴³.

La délégation onusienne est, quant à elle, favorable à 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 leurs missions, des spécificités particulières liées à leur procédure d'établissement et de leur évolution propre dans le temps »⁴⁴.

Alors que la délégation burundaise avait sciemment omis un processus de large consultation populaire avant et en vue de la mise sur pied de la CVR, la Délégation onusienne considère qu'un tel processus « 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 à la mise en place du double mécanisme »⁴⁵. La

³⁹ ONUB, communiqué de presse, ONUB/PIO/PR/115/2006 du 27 mars 2006.

⁴⁰ Arrêté n° 120/VP1/01/05 du 26 octobre 2005 portant nomination des membres de la délégation gouvernementale chargée de négocier avec l'organisation des Nations Unies la mise en place de la Commission de la vérité et de la Réconciliation

⁴¹ 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 et d'un Tribunal spécial au Burundi, point 16.

⁴² Ibid., points 24,30, 43 et 80.

⁴³ Ibid., points 28 et 82.

⁴⁴ 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, Annexe, point 5

⁴⁵ Ibid. point 9.



Délégation burundaise a fini par accepter cet appui onusien au processus préalable de large consultation populaire, dont les détails restent cependant à déterminer ultérieurement⁴⁶.

S'agissant de la composition, le mémorandum propose que la CVR comprenne 7 membres dont 4 burundais et 3 étrangers⁴⁷, soit un président de nationalité burundaise, un vice-président de nationalité étrangère, un rapporteur dont on ne précise pas la nationalité et quatre commissaires⁴⁸. Elle sera présidée par un burundais. La procédure de sélection sera préalablement confiée à un comité de sélection mis en place par le Président de la République du Burundi après consultation avec le Secrétaire général des Nations Unies⁴⁹.

La délégation onusienne considère que, compte tenu de l'impérieuse nécessité que la CVR se caractérise par son indépendance, sa crédibilité et sa compétence, la procédure de sélection proposée par la délégation burundaise n'était pas adéquate. Ainsi, les deux délégations se sont mises d'accord sur la participation des Nations Unies tant dans la procédure de sélection que dans la décision finale⁵⁰.

La Délégation gouvernementale s'est également prononcée sur la compétence *ratione loci et temporis* de la CVR. Celle-ci enquêtera, établira les faits et qualifiera les crimes et délits liés aux différentes crises qu'a connues le Burundi depuis son accession à l'indépendance jusqu'à la date de la mise en place de cette commission⁵¹. En plus de l'établissement des faits et la qualification des crimes et délits, la compétence *ratione materiae* de la CVR portera essentiellement sur l'identification des présumés coupables et des victimes des actes qualifiés de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ainsi que des autres actes de violence graves⁵².

Sur la proposition de la Délégation gouvernementale de donner plein pouvoir à la CVR de déterminer les cas pour lesquels une loi d'amnistie pourrait être votée sans établir préalablement une distinction entre les crimes et délits de droit commun ou politiques et le crime de génocide, crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, la Délégation onusienne rappelle qu'une amnistie pour ces crimes imprescriptibles serait inadmissible non seulement en vertu du droit international mais aussi du droit positif burundais, notamment l'article 4, paragraphe 2, de la loi n° 1/18 du 27 décembre 2004 déjà citée qui prévoit que les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne sont pas amnistiables⁵³.

Des questions peuvent être posées au sujet de la composition et de la compétence de la CVR. Comment s'imaginer en effet qu'un groupe restreint de 7 personnes parviendra à couvrir dans une période de deux ans tout le pays et auditionner tous les burundais capables de témoigner sur des faits, des crimes et même des délits⁵⁴ remontant jusqu'à l'indépendance du Burundi ? Rappelons que la Mission d'évaluation avait même proposé un effectif plus réduit : cinq membres seulement dont trois internationaux et deux burundais.

En ce qui concerne le mécanisme judiciaire, le mémorandum de la délégation gouvernementale prévoit que le Tribunal spécial sera dirigé par un étranger assisté par trois

⁴⁶ Ibid. point 10

⁴⁷ Ibid. point 29

⁴⁸ Ibid. point 42.

⁴⁹ Ibid. point 30

⁵⁰ Ibid., point 13

⁵¹ Compte rendu thématique, (ibid.), point 27 (a).

⁵² Ibid. point 27 (b) et 44

⁵³ Ibid. point 17.

⁵⁴ Aux termes de l'article 6 du décret-loi n°1/6 du 4 avril 1981 portant réforme du code pénal, les délits sont des infractions passibles d'une peine de servitude pénale de plus de 2 mois sans toutefois dépasser 5 ans ; au-delà on parle de crimes.



vice-présidents burundais⁵⁵ et comprendra deux chambres : une chambre de première instance créée dans chacune des trois Cours d'Appel respectives de Bujumbura, Gitega et Ngozi et une chambre d'appel à Bujumbura couvrant tout le territoire national. Chaque chambre comprendra un collège de 7 juges dont 4 de nationalité étrangère et 3 burundais⁵⁶. S'agissant de la compétence *ratione personnae, materiae, loci et temporis*, ce Tribunal spécial aura à juger les personnes présumées responsables des crimes et délits commis dans la même période⁵⁷.

Le Bureau du Procureur sera composé d'un Procureur de nationalité étrangère assisté d'un procureur adjoint burundais et, près chaque Chambre, d'au moins trois Substituts dont on ne précise pas la nationalité⁵⁸.

Il convient également de signaler que le Tribunal spécial et les juridictions burundaises auront une compétence concurrente avec cependant la primauté du Tribunal spécial sur les juridictions burundaises⁵⁹. Même le principe « *non bis in idem* »⁶⁰ sera mis en cause dans la mesure où quiconque déjà jugé pourra être également traduit devant le Tribunal spécial⁶¹.

Réagissant sur le mécanisme judiciaire proposé par la délégation burundaise, la délégation onusienne a rappelé que dans la pratique des Nations Unies sont requis une chambre de première instance, une chambre d'appel, un Procureur et un greffier. S'agissant de la composition, la chambre de première instance comprendrait trois juges siégeant tandis que la chambre d'appel comprendrait cinq juges siégeant.

D'autres points contenus dans le mémorandum ont fait objet de discussions et les deux délégations se sont convenues de continuer les négociations.

5. Conclusion

La communauté burundaise et internationale et surtout les victimes et/ou leurs proches ont besoin de connaître la vérité, surtout auprès même des personnes qui ont commis les crimes graves. Les victimes et/ou leurs proches ont en outre besoin de connaître un ou des crimes aussi graves que les victimes auraient commis pour être « génocidés », massacrés, assassinés et/ou torturés. Ils ont également besoin de connaître la vérité sur le sort ou les restes des proches portés disparus afin de pouvoir enfin les exhumer, les enterrer dans le respect de la dignité humaine et organiser la levée de deuil définitive.

Les victimes ou leurs proches ont également besoin que les bourreaux ou à défaut leurs proches acceptent la responsabilité des souffrances infligées et demandent publiquement pardon aux victimes, les seules détentrices du droit de pardonner. En effet, Le pardon et la réconciliation ne se décrètent pas ni ne peuvent être massifs et anonymes. Ils ont également besoin d'entendre le gouvernement du Burundi et la communauté internationale reconnaître officiellement que les souffrances qui leur ont été infligées constituent des actes de génocide,

⁵⁵ 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, Annexe, point 73

⁵⁶ Ibid. points 74, 76 et 77.

⁵⁷ point 98

⁵⁸ Point 85.

⁵⁹ Point 100 et 101.

⁶⁰ Le principe selon lequel nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a été déjà acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale applicable.

⁶¹ Point 103



des crimes de guerre ou crimes contre l'humanité commis injustement, avec une sauvagerie extrême, contre des personnes innocentes.

Une telle soif ne sera étanchée qu'avec l'établissement d'un mécanisme indépendant et efficace de recherche de vérité et de traduction en justice des personnes impliquées dans des crimes graves. Des négociations en vue de la création de ce mécanisme sont en cours entre le Gouvernement du Burundi et l'ONU. A notre avis, le premier défi est de pouvoir opérer un choix d'un mécanisme adéquat d'établissement des responsabilités pour les crimes du passé et de réhabilitation des victimes

Bien que les deux délégations soient déjà unanimement d'avis que les commissaires burundais et étrangers à être désignées doivent être des personnes de haute moralité et intègres, possèdent des qualifications requises, aient un budget propre, prêtent serment d'exercer leurs fonctions en toute indépendance et avec impartialité⁶² et « jouissent des privilèges et immunités, exemptions et facilités accordés aux agents diplomatiques conformément à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques »⁶³, le second défi majeur reste celui de rassurer au public burundais qu'aucune dose de favoritisme lié notamment au clientélisme ou aux appartenances ethniques, politiques ou régionales ne soit versée dans le processus de désignation des membres d'une part et dans la procédure de découverte de vérité d'autre part. Un mauvais choix des membres suffit pour faire échouer le processus de découverte de vérité et de réconciliation.

La mise en place du double mécanisme ne suffit pas. Encore faut-il la coopération effective des témoins, des victimes et des auteurs des violations des crimes. Or, les burundais ont une culture qui consiste à n'avouer le pêché que secrètement dans l'oreille d'un prêtre. Cette culture n'est pas de nature à rassurer l'aveu public des crimes graves commis, surtout que leurs auteurs sont susceptibles d'en répondre devant le Tribunal spécial. Pouvoir susciter l'adhésion massive de la population au processus de découverte de vérité et de répression des crimes est, à notre avis, un autre défi non mon moindre.

Voilà en quelques mots quelques enjeux ou défis majeurs auxquels la justice transitionnelle devrait faire face au Burundi.

Justin Gratien NTASUMBUMUYANGE
Coordonnateur du Programme d'Assistance Judiciaire à
la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « Iteka »
B.P : 177,
Bujumbura
Burundi

⁶² Point 50

⁶³ Point 126