

JUSTICE, TRANSITION POLITIQUE ET COOPERATION INTERNATIONALE AU BURUNDI

par Stef Vandeginste

Abstract

For the past 5 years, the process of political transition in Burundi has been extremely violent. Several rounds of discussions, negotiations, conventions and framework agreements between political and military powers have marked this period. This article examines to what extent the independence of the judiciary, the promotion of human rights and the punishment of those responsible for human rights violations have been integrated as essential elements of a political transition in the positions of the national and international players. The 1992 constitution, the role of the constitutional court, the government convention of 10 September 1994, the report of the technical commission in preparation of the national debate, the law-decree of 13 September 1996 and the framework agreement of 10 March 1997 between the CNDD and the government are examined from this perspective.

A brief overview is made of the justice system, mainly by way of introduction to the different categories of trials that are currently held before Burundi's jurisdictions. A trial of some 80 persons suspected of having participated in the coup d'Etat of 21 October 1993 and in the assassination of former president Ndadaye and other dignitaries is currently taking place before the Supreme Court. Some 8,000 out of nearly 10,000 detainees in Burundi's prisons need to be judged by the Criminal Chambers of the Courts of Appeal for their alleged involvement in the massacres that occurred after the above-mentioned coup of 21 October 1993. Most, if not all, of them have been arrested and are currently detained illegally as their detention has not been submitted for judicial review in accordance with the timeframe foreseen under the national legislation of Burundi. A judicial assistance programme has been set up to provide the accused (as well as the civil parties) with the assistance of a national or expatriate defense lawyer. Other trials of political opponents, both from FRODEBU and PARENA, are also taking place.

As far as the international community is concerned, the article illustrates the contradictions that have occurred on some occasions between the diplomatic and purely political approach, embodied by the UN Secretary General's Special Representative Ould Abdallah, and the approach adopted by some technical human rights bodies of the UN, including the Special Rapporteur on the Human Rights Situation in Burundi, Paulo Sergio Pinheiro. These differences in priorities and strategies relate to the issue of impunity, the deployment of human rights observers, the establishment of an International Tribunal for Burundi, etcetera. In conclusion, some suggestions are made, for example, on the urgent need for a regularisation of pre-trial detention, the promotion of an independent and impartial judiciary as well as the technical assistance of expatriate lawyers.

1. INTRODUCTION

Depuis 5 ans environ, le Burundi vit une transition politique violente. Cette transition a été émaillée d'une longue série de dialogues, pourparlers, négociations, accords cadres et conventions entre pouvoirs politiques et militaires. La plupart de ces initiatives se sont déroulées, dans une certaine mesure, à l'initiative ou avec l'appui de la communauté internationale, gouvernementale ou non-gouvernementale. Dans ce contexte, on pourrait

considérer le bon fonctionnement et l'indépendance du pouvoir judiciaire et la promotion des droits de l'homme comme des éléments constitutifs aussi bien que des conditions préalables à un accord politique et à la création d'un contexte favorable au développement humain durable. Par ailleurs, on pourrait argumenter que la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité, sous forme de poursuites contre les présumés responsables des violations des droits de l'homme (y compris des personnages politiques), constituent plutôt des obstacles à un accord politique. Cet article se propose d'analyser dans quelle mesure la justice et les droits de l'homme ont été intégrés dans la transition politique et dans les prises de position des acteurs nationaux et internationaux. Etant donné la multitude des acteurs internationaux impliqués, l'accent sera mis sur les initiatives des agences onusiennes.

2. L'APPAREIL JUDICIAIRE FACE A LA TRANSITION POLITIQUE ET AUX VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

2.1. La justice et les droits de l'homme dans les négociations et la transition politique

Quelle importance a été accordée à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au respect des droits de l'homme et à la lutte contre l'impunité à travers des poursuites des responsables des violations des droits de l'homme dans les différents instruments de transition politique au niveau national? Avant d'analyser succinctement, dans cette perspective, les différentes étapes de la transition politique à partir du coup d'Etat (manqué et tout de même réussi) du 21 octobre 1993, il y a lieu de remarquer que les valeurs précitées de l'indépendance du pouvoir judiciaire et, par conséquent, de l'Etat de droit n'étaient pas promues par les constitutions du 11 juillet 1974 et du 20 novembre 1981. Ainsi, la constitution de 1974 habilitait explicitement le parti unique à contrôler l'action du pouvoir judiciaire¹. La constitution du 13 mars 1992 a non seulement mis en place un système politique de multipartisme, mais elle a également affirmé que le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs législatifs et exécutifs, le juge n'étant soumis qu'à la loi (article 143). La constitution prévoit également la création d'une cour constitutionnelle, qui ne juge pas seulement de la constitutionnalité des lois. Elle statue également sur la régularité des élections présidentielles et législatives, elle constate la vacance du poste de président de la république et reçoit le serment de ce dernier avant son entrée en fonctions. La cour constitutionnelle a joué un rôle important dans la crise politique qui a suivi le putsch d'octobre 1993 qui avait créé une impasse constitutionnelle, car non seulement le président de la république, mais également le président et le vice-président de

¹ De plus, elle soumettait l'exercice du pouvoir judiciaire aux options du parti (article 51) (MASSINON, R., *Aspects historiques de l'organisation et de la compétence judiciaires au Burundi*, Bruxelles, 1996, p.66 - texte non publié).

l'assemblée nationale avaient été assassinés. La cour constitutionnelle, divisée selon des lignes ethniques, a été dissoute fin janvier 1994 quelques jours après l'accord de Kigobe. Suite à l'accord politique de Kajaga conclu le 4 février 1994, elle fut reconduite. Ces évolutions politiques et juridiques étaient en quelque sorte dictées par les violences de la rue bien orchestrées².

Le décret du 30 mars 1994 portant désignation des magistrats de carrière chargés de l'instruction et de la poursuite des auteurs du putsch du 21 octobre 1993 est adopté sous le premier successeur du président Ndadaye, Cyprien Ntaryamira. Pourquoi fallait-il adopter un tel décret? Question pertinente, lorsqu'on sait que l'auditorat militaire (composé de magistrats auxiliaires en même temps hauts militaires) était, en théorie et sur base de la loi du 14 janvier 1987, parfaitement en mesure de mener des enquêtes et de poursuivre les militaires putschistes. Mais, le président Ntaryamira doit avoir estimé que l'esprit corporatiste militaire l'emporterait sur l'identification et la condamnation des responsables. En joignant, dans l'intérêt du bon déroulement de l'action publique (article 179 de la loi du 14 janvier 1987), des magistrats de carrière à l'instruction, il a voulu soustraire en quelque sorte l'affaire au contrôle exclusif de l'armée³.

Les conflits entre les pouvoirs législatif et exécutif issus des élections de juin 1993 et l'appareil judiciaire ne se limitaient pas aux niveaux de la cour constitutionnelle et des juridictions militaires. Face aux arrestations nombreuses à la suite des massacres de fin 1993, dont certaines étaient perçues « *comme contraires à la loi et aux droits de l'homme* », une directive du ministre de la justice du 7 juin 1994 a décidé que, sauf en cas de flagrant délit, « *le mandat d'amener ne sera désormais décerné qu'à la personne qui aura refusé de répondre à deux convocations ordinaires et à un mandat de comparution régulièrement reçus* ».

Les négociations du Novotel ont commencé au mois de juillet 1994 pour répondre au vide institutionnel causé par la mort du président Ntaryamira et par les décisions de la cour constitutionnelle du mois d'avril. Sous les auspices du gouvernement et des observateurs des Nations Unies et de l'Organisation de l'Unité Africaine, elles ont abouti à une convention de gouvernement du 10 septembre 1994, signée par deux familles politiques, l'une autour du FRODEBU et à dominante hutu, l'autre autour de l'UPRONA et à dominante tutsi. La convention elle-même a suscité de grandes discussions quant à son statut dans le cadre d'un Etat de droit. Certains auteurs ont reproché à la cour constitutionnelle d'être restée muette devant « *l'inconstitutionnalité flagrante et notoire* »⁴ de la convention. En effet, dans son

² Voir, plus en détail, concernant ce qu'il appelle une « *véritable guérilla juridique* » qui oppose le FRODEBU et la cour: REYNTJENS, F., "Justice et politique: la cour constitutionnelle" in GUICHAOUA, A., *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda*, Paris, Karthala, 1995, pp.173-175; et REYNTJENS, F., *Burundi: Briser le cycle de la violence*, Londres, Minority Rights Group International, 1996, p.17.

³ A noter que l'auditorat militaire n'a pas été exclu par le décret: les magistrats de carrière doivent collaborer avec les magistrats militaires. A-t-on voulu atténuer l'impression de méfiance vis-à-vis des forces armées (MASSINON, R., *op.cit.*, p.80)?

⁴ SABINDEMYI, C., "Les entraves au fonctionnement de la justice au Burundi", in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, p.23. Le président et l'assemblée nationale se

article 6⁵, la convention s'est accordé un statut supra-constitutionnel, bien qu'elle ne soit même pas une loi mais plutôt un simple accord entre partis politiques⁶. D'autres auteurs ont souligné que des gens aux mains sales n'auraient pas dû être impliqués dans la négociation de cette convention⁷, ce qui a confirmé en quelque sorte l'impunité des responsables des violations des droits de l'homme. Du point de vue de son contenu (limité d'ailleurs) par rapport à la justice et aux droits de l'homme, la convention de gouvernement, en son article 34, commence par confirmer que «*le pouvoir judiciaire rend la justice, en toute indépendance. Les autres pouvoirs s'interdisent d'interférer dans le pouvoir judiciaire afin de ne pas gêner le cours normal de la justice*». Il est ajouté que «*le Conseil Supérieur de la Magistrature doit faire respecter rigoureusement l'exercice d'une saine justice qui garantit la sécurité de toutes les composantes nationales*». De plus, «*il est demandé de recourir dans un délai de trente jours à une mission d'enquête judiciaire internationale, composée de personnalités compétentes et neutres pour enquêter sur le putsch du 21 octobre 1993, sur ce que les partenaires politiques ont convenu d'appeler génocide sans préjudice aux résultats des enquêtes nationales et internationales indépendantes et sur les différents crimes à connotation politique perpétrés depuis octobre 1993*». D'après l'article 40, toute personne impliquée dans le putsch, l'assassinat du président, les massacres politiques (ou "génocide" aux termes de la convention), la destruction des biens, la constitution des milices et la distribution et l'usage des armes de guerre, «*sera systématiquement écartée et ne saura être recrutée dans les administrations provinciales et communales*». Aux termes de la convention, qui était censée couvrir une période de transition jusqu'au 9 juin 1998 (article 7), les parties contractantes semblent donc favorables à l'identification, aux poursuites et à l'écartement des responsables du coup d'Etat et des violations des droits de l'homme.

Dans le rapport de la commission technique chargée de préparer le débat national sur les problèmes fondamentaux du pays⁸, publié en décembre 1995, une section relativement courte a été consacrée à la justice. Le rapport constate que la justice connaît des problèmes d'ordre structurel ou technique depuis longtemps mais que la crise politique a aggravé la situation de la justice qui se trouve dans un état critique. Dans le cas où l'enquête que mènera la communauté internationale concernant le putsch et les massacres conclut au génocide, le rapport demande la mise en place d'un tribunal pénal international. Parmi les recommandations pour mettre fin à l'impunité, le rapport fait appel, entre autres, à une meilleure assistance judiciaire à

sont effectivement trouvés sous la tutelle d'un organe inconstitutionnel, le Conseil pour la Sécurité Nationale.

⁵ «*En attendant sa révision, la Constitution de la République reste d'application pour tout ce qui n'est pas contraire au contenu de la présente convention*».

⁶ Dès lors, la convention à caractère supra-constitutionnel n'a même pas été publiée au Bulletin Officiel du Burundi.

⁷ NKUBANYI, M., "Entraves au fonctionnement de la justice au Burundi" in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, p.19.

⁸ L'organisation de ce débat national était prévue par la convention de gouvernement (article 52). Les membres de la commission technique chargée de la préparation avaient été nommés par décret en mars et avril 1995.

tous les stades de la procédure pénale. Il incite également les magistrats à plus de rigueur, de conscience professionnelle et de courage. Il propose de sanctionner les agents publics qui se rendent coupables de tortures, de traitements cruels, inhumains et dégradants.

Le massacre de Bugendana, début juillet 1996, est la goutte qui a fait déborder le vase. En ce sens, le coup d'Etat du 25 juillet ne constitue pas une rupture mais plutôt une confirmation de l'évolution politique et institutionnelle récente. Dans le projet de redressement du pays tel que présenté par le président Buyoya, la lutte contre l'impunité, instrument de la lutte contre la criminalité, est présentée comme un des éléments les plus importants⁹. Or, selon un rapport d'Amnesty International, au moins 6.000 personnes ont été tuées au cours des trois semaines suivant le coup d'Etat, y compris 4.050 civils non armés, assassinés par les forces armées dans la commune de Giheta (province de Gitega) entre le 27 juillet et le 10 août 1996¹⁰.

Le décret-loi du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition remplace, implicitement car sans aucune disposition abrogative ou suspensive explicite, la constitution du 13 mars 1992¹¹. Quelles sont les conséquences par rapport au sujet de notre étude? Dans son préambule, le décret-loi du 13 septembre souligne l'importance du respect des droits fondamentaux de la personne humaine, de la promotion de l'Etat de droit et de la lutte contre l'exclusion et l'idéologie du génocide. Le premier chapitre du décret-loi reprend presque littéralement les nombreux articles de la constitution de mars 1992 qui détaillent les droits et libertés fondamentaux des citoyens burundais. Au niveau de l'organisation judiciaire, force est de constater que les articles concernant la cour constitutionnelle et la haute cour de la justice¹² n'ont pas été repris et que, par conséquent, les deux instances ont été implicitement supprimées¹³.

Suite aux négociations du 27 février au 10 mars 1997 à Rome, un accord a été signé entre le gouvernement en place au Burundi et le Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD). Cet accord du 10 mars 1997 établit un cadre général et un agenda de négociation. Ce dernier est constitué de diverses questions qui seront discutées dans l'ordre. La question du fonctionnement de la justice, y compris la mise sur pied d'un tribunal pénal international chargé de juger les actes de génocide et autres crimes politiques commis au Burundi depuis l'indépendance, constitue le quatrième élément de l'agenda. Il sera négocié après les questions suivantes: (1)

⁹ *Déclaration de S.E. Major Pierre Buyoya, Président de la République du Burundi*, Bujumbura, 25 juillet 1996.

¹⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi. More than 6,000 people have been killed since the coup d'Etat*, 22 August 1996.

¹¹ Une sérieuse indication est tout de même tenue dans l'article 3 suivant lequel «*le système institutionnel de transition couvre une période qui prend effet le 25 juillet 1996 et expire à la date de la promulgation d'une nouvelle constitution*».

¹² La haute cour de la justice était composée de la cour suprême et de la cour constitutionnelle réunies. Elle était compétente pour juger le président de la république pour haute trahison, le premier ministre et le président de l'assemblée nationale pour crimes et délits commis au cours de leur mandat (article 156-157 de la constitution du 13 mars 1992).

¹³ Ceci se manifeste également, entre autres, dans l'article 59 du décret-loi suivant lequel le président prête serment devant la cour suprême toutes chambres réunies (au lieu de la cour constitutionnelle).

rétablissement de l'ordre constitutionnel et institutionnel, (2) questions des forces de défense et de sécurité publique, et (3) suspension des hostilités. Le CNDD a affirmé, dans un communiqué de presse en juillet 1997, qu'une demande de création d'un TPI est inacceptable lorsqu'elle est soumise aux Nations Unies par le gouvernement actuel, sans le rétablissement préalable d'un « *gouvernement légal et légitime au Burundi* »¹⁴. Le 14 juin 1997, le président Buyoya avait effectivement proposé la création d'un tribunal pénal international, mais cette demande n'a pas été honorée par le secrétaire général de l'ONU¹⁵. L'UPRONA par contre condamne la stratégie qui vise à mettre le génocide à l'arrière plan. « *Comment en effet demander et obtenir la condamnation du génocide lorsque vous considérez vous même que cette question est secondaire par rapport au retour à la légalité constitutionnelle et à la réforme de l'Armée? Comment obtenir la création d'un Tribunal Pénal International lorsque le même gouvernement négocie déjà avec les auteurs de ce crime?* »¹⁶.

Entre temps, et de sa propre initiative, une législation nationale sous forme de décret-loi, relative aux poursuites des présumés responsables d'actes de génocide ou de crimes contre l'humanité a été élaborée par le gouvernement Ndimira. Nous y reviendrons dans la section 2.2.3. A noter que l'application dans le temps de cette législation nationale sur le génocide est limitée aux actes commis à partir du 21 octobre 1993, tandis que le CNDD demande qu'au niveau du tribunal pénal international proposé, la compétence "*ratione temporis*", puisse s'étendre sur toute la période d'indépendance du Burundi.

En guise de conclusion, il s'ensuit que le fonctionnement (sinon l'organisation) de l'appareil judiciaire, ainsi que les propos concernant l'établissement d'un tribunal pénal international, ont été fort dépendants des péripéties politiques et des accords conclus entre partis, hors du contexte institutionnel de l'assemblée nationale et même de la constitution. A part ce contexte de différents accords et négociations, il y a bien évidemment la réalité de la transition politique sur le terrain, qui est à l'origine d'un nombre de contraintes et blocages spécifiques pour l'appareil judiciaire. Plusieurs postes au sein de la magistrature sont restés vacants pendant longtemps. Ainsi, les chambres criminelles des cours d'appel ont été "paralysées" à partir du mois de mars 1993 lorsque le mandat des assesseurs ou conseillers a expiré et n'a pas été renouvelé¹⁷. Après de longs débats à l'assemblée nationale, un projet de loi pour mettre en place des chambres criminelles dans les 15 provinces n'a pas été adopté. Il faudra attendre début 1996 pour voir les chambres criminelles des cours d'appel reprendre

¹⁴ CNDD DIRECTEUR DE CABINET, *Communiqué de presse à propos du Tribunal Pénal International sur le Burundi*, Dar Es Salaam, 13 juillet 1997. La lutte contre l'impunité se trouve également parmi les dix principes du CNDD (CNDD, *Les dix principes du CNDD*, janvier 1998, p.21).

¹⁵ UNITED NATIONS, *Report of the Secretary-General on the Situation in Burundi*, S/1997/547, 15 July 1997, para.18; Lettre du 31 juillet 1997 du vice-président du CNDD, Christian Sendegeya, au président Buyoya.

¹⁶ UPRONA, *La nature de la crise entre le parti UPRONA et le Gouvernement*, Bujumbura, novembre 1997, p.32.

¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires sur sa mission au Burundi*, E/CN.4/1996/4/Add.1, 24 juillet 1995, para.28.

leurs activités. De plus, la crise quasi-permanente dans laquelle se trouve le pays depuis fin 1993 empêche non seulement l'appareil judiciaire de fonctionner normalement, mais rend aussi l'exécution des décisions souvent impossible, vu les pouvoirs réels (souvent armés) sur le terrain. A cela s'ajoutent le banditisme et les violations des droits de l'homme qui sont commis chaque jour en pleine¹⁸ impunité. Et lorsque la justice ne satisfait pas, la population a logiquement tendance à faire appel à la vengeance privée et aux représailles. Dans ce sens, le système judiciaire, étant devenu dysfonctionnel dans une certaine mesure, semble en même temps victime et source du cycle de violence.

2.2. Résumé de la situation actuelle du système judiciaire

2.2.1. Données générales

a. Bref aperçu de l'organisation judiciaire

L'organisation judiciaire, qui avait été soumise à des modifications ponctuelles tout au long des 25 premières années depuis l'indépendance du Burundi, a été profondément revue par la loi n° 1/004 du 14 janvier 1987 portant réforme du code de l'organisation et de la compétence judiciaires¹⁹. Dans le contexte de cet article, nous nous intéressons surtout aux compétences des différents tribunaux et cours en matière pénale, ce qui nous conduira à donner un aperçu des procès actuellement en cours dans la section suivante.

Les tribunaux de résidence (123)²⁰ connaissent des infractions punissables au maximum de deux ans de servitude pénale et de dix mille francs d'amende (article 4). Les tribunaux de grande instance (17) ont une compétence résiduaire: ils connaissent de toutes les infractions dont la compétence matérielle ou territoriale n'est pas attribuée à une autre juridiction (article 14). Les cours d'appel (3)²¹, au sein desquelles une chambre criminelle est constituée par l'article 28 de la loi du 14 janvier 1987, connaissent de l'appel des jugements rendus au premier degré par les tribunaux de grande instance (article 31). Elles connaissent en premier et dernier degré des infractions commises, entre autres, par des magistrats de carrière²² ou des administrateurs communaux (article 32), et des infractions criminelles passibles de la

¹⁸ Par contre, de temps en temps des rapports font état de condamnations de militaires. Ainsi, par exemple, en février 1997, un lieutenant et trois soldats ont été condamnés par le conseil de guerre à Bururi à des peines de 8 à 10 ans d'emprisonnement pour avoir tué des civils dans les communes de Matana et de Kizuka (*AFP*, 16 février 1997).

¹⁹ *Bulletin Officiel du Burundi*, n°4/87, 1 avril 1987, pp.87-129.

²⁰ Les nombres sont repris de KINT, R., "Le système pénal actuel et la procédure pénale", in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, p.15.

²¹ Les cours d'appel se situent à Bujumbura, Gitega et Ngozi. La cour d'appel de Ngozi a été créée par le décret n°100/19 du 27 janvier 1987 qui en a également défini le ressort. Les ressorts des cours d'appel de Bujumbura et de Gitega ont été modifiés par le décret n°100/20 du 29 janvier 1987.

²² Sauf les magistrats près la cour suprême et la cour d'appel ainsi que les parquets-généraux près ces cours.

peine de mort ou de la servitude pénale à perpétuité²³ (article 34). Les jugements de la chambre criminelle sont susceptibles d'opposition et de cassation, mais ne sont pas susceptibles d'appel. La cour suprême comprenait quatre chambres (judiciaire, administrative, constitutionnelle et de cassation) jusqu'à la promulgation de la constitution du 13 mars 1992 qui a supprimé la chambre constitutionnelle de la cour suprême et établi une cour constitutionnelle indépendante, dont le rôle parfois fort politique a été illustré plus haut²⁴. La cour suprême, chambre judiciaire, statue en premier et dernier ressort sur les poursuites pénales dirigées contre, entre autres, certains hauts magistrats, les gouverneurs de province ainsi que les ministres (article 58).

Des juridictions spécialisées ont également été créées ou maintenues par le législateur burundais. Dans la loi du 14 janvier 1987, il s'agit notamment des tribunaux de travail, des tribunaux de commerce, des juridictions administratives²⁵, du conseil de guerre et de la cour militaire. La cour des comptes a été créée par un décret-loi du 31 janvier 1989. La cour constitutionnelle a été mise en place par la constitution du 13 mars 1992 (article 149 et suiv.) et organisée par le décret-loi du 14 avril 1992. La haute cour de la justice a été créée par la constitution du 13 mars 1992 (article 156 et suiv.). Ces deux dernières ont donc de facto été supprimées par le décret-loi du 13 septembre 1996. Les compétences de la haute cour de la justice ont été reprises par la cour suprême siégeant toutes chambres réunies (article 121 du décret-loi du 13 septembre 1996).

En dehors du contexte répressif, la loi du 14 janvier 1987 a également reconnu le rôle de la justice traditionnelle en tant qu'institution auxiliaire de la justice. Au niveau des compétences civiles du tribunal de résidence, le conseil des notables de la colline (qui correspond à l'institution traditionnelle de l'*abashingantahe*) est chargé de concilier les parties en litige et peut donner son avis préalable sur toutes les affaires civiles. Il peut également donner son avis sur l'octroi des dommages-intérêts résultant d'une infraction pour autant que l'action civile y afférente soit de la compétence du tribunal de résidence. Or, *«le Conseil des Notables de la Colline ne procédera en aucun cas à des arrangements touchant à la compétence judiciaire répressive»*

²³ Il faut y ajouter les infractions connexes.

²⁴ La cour constitutionnelle étant supprimée par le décret-loi du 13 septembre 1996, on pourrait se demander si les articles 60 et 61 de la loi du 14 janvier 1987 concernant la chambre constitutionnelle de la cour suprême, sont remis en vigueur. Or, le décret-loi de septembre 1996 a explicitement limité la cour suprême aux chambres de cassation, administrative et judiciaire (article 118).

²⁵ A noter que, suivant l'article 103 de la loi du 14 janvier 1987, le juge administratif n'a aucune compétence à apprécier la constitutionnalité ou la légalité d'un acte du président de la république. Ceci donnait un poids énorme aux décisions prises par le président qui échappaient à tout contrôle judiciaire. Cet article réduisait donc sérieusement les compétences qui sont normalement attribuées au pouvoir judiciaire dans un Etat de droit. Ce déséquilibre semble avoir été implicitement corrigé par l'article 83 de la constitution de 1992, repris littéralement par l'article 73 du décret-loi de septembre 1996, qui stipule que *«les actes administratifs du Président de la République peuvent être attaqués devant les juridictions compétentes»*.

(article 211). En cas de non-conciliation, le rôle du conseil s'arrête par la transmission d'un procès-verbal au tribunal de résidence²⁶.

b. Les ressources humaines et matérielles

Le décret-loi du 4 septembre 1992 exige un diplôme de docteur ou licencié en droit pour la nomination de magistrats au niveau des juridictions supérieures, c'est-à-dire à partir du niveau des tribunaux de grande instance²⁷. D'après des données d'il y a trois ans²⁸, le nombre de magistrats attachés aux juridictions supérieures et au ministère public s'élève à 202. La faculté de droit de l'université de Bujumbura ayant formé plus de 700 licenciés en droit, suffisamment de ressources humaines semblent disponibles. Certains aspects d'une carrière dans la magistrature (la rémunération, l'affectation dans les provinces, etc.) peuvent toutefois inciter les licenciés à préférer le secteur privé. Le grand problème n'est pas quantitatif mais ethnique: la grande majorité de magistrats des juridictions supérieures, assis et debout, appartiennent à l'ethnie tutsi. Selon les chiffres de Droits de l'Homme Sans Frontières, publiés fin 1996 et mis à jour par le secrétariat-général du FRODEBU en février 1997, 18 des 21 présidents des cours et tribunaux étaient tutsi; 66 des 71 magistrats debout et 91 des 98 magistrats assis, toujours au niveau des juridictions supérieures, étaient tutsi²⁹.

Ce clivage ethnique est en quelque sorte exacerbé par la législation concernant les magistrats de base. Une nomination de magistrats au niveau des tribunaux de résidence est (en théorie) possible après avoir suivi six ans d'humanités. L'ethnie hutu y est beaucoup mieux représentée. Or, cette magistrature de base n'offre pas de possibilités de promotion dans les juridictions supérieures, vu les conditions de diplôme précitées. Malheureusement cette condition, fort justifiée par les capacités juridiques nécessaires pour les magistrats des juridictions supérieures, renforce le clivage ethnique. N'y a-t-il pas lieu de revoir la législation afin de permettre la promotion de magistrats des tribunaux de résidence après un certain nombre d'années d'expérience professionnelle et moyennant une formation juridique accélérée de, par exemple, 6 mois? Ceci pourrait en même temps motiver les magistrats de base et graduellement réduire la concentration ethnique au sein de la magistrature au niveau

²⁶ Le professeur Massinon a lancé quelques idées pour prolonger la mission du conseil pendant toute la phase juridictionnelle de la procédure (MASSINON, R., "Aspects historiques de l'organisation et de la compétence judiciaires au Burundi", in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, pp.7-9).

²⁷ Il reste néanmoins un certain nombre de magistrats capacitaires non-juristes qui avaient été nommés avant l'adoption de la loi, qui avaient été formés au cours de leur emploi et qui ont été maintenus dans leur poste.

²⁸ MASSINON, R., *op.cit.*, pp.9-10.

²⁹ *Commémoration du génocide de 1972*, Communiqué de presse, 25 avril 1997, pp.18-20. Un même exercice a été fait pour la magistrature assise et la magistrature debout au niveau des juridictions supérieures dans: FRODEBU, *Un apartheid qui ne dit pas son nom*, Bujumbura, août 1997, pp.62-66. Malheureusement, le document ne contient pas de données concernant les tribunaux de résidence.

des juridictions supérieures³⁰. Une formation juridique des magistrats des tribunaux de résidence serait d'ailleurs souhaitable, même en dehors du contexte des possibilités de promotion. Ceci est notamment important vu l'article 8 de la loi du 14 janvier 1987, qui donne la compétence au juge du tribunal de résidence de remplir les devoirs du ministère public à l'audience auprès de sa juridiction³¹. Certains auteurs ont d'ailleurs proposé l'affectation d'au moins un magistrat diplômé dans chaque tribunal de résidence³².

Les besoins en termes de ressources matérielles sont bien évidemment réels, d'autant plus que les attentes auxquelles doit répondre l'appareil judiciaire sont énormes. A plusieurs reprises, des autorités ont établi des listes de moyens de déplacement et de communication, de locaux, documentation et matériel de bureau qui pourraient améliorer leur fonctionnement. Il y a peu de doute que, effectivement, certains outils pourraient augmenter considérablement l'efficacité des institutions chargées des enquêtes, de l'instruction des dossiers et des jugements. Le manque de ressources matérielles peut également avoir des répercussions sur le retard dans l'instruction des litiges et dans les jugements. Ainsi, les magistrats se sont de longue date plaint du manque des moyens de transport. Celui-ci est, entre autres, à l'origine de retards considérables dans les procédures relatives aux conflits fonciers qui nécessitent souvent une descente sur le terrain³³. La sécurité juridique serait sans doute promue par une meilleure documentation, sous forme d'ouvrages de doctrine et de jurisprudence qui constituent un instrument important en vue de l'uniformisation de la jurisprudence. Il a toutefois été affirmé à maintes reprises que *«le problème fondamental qui se pose ne réside pas dans le manque de moyens humains et matériels. En effet, l'impunité devenue loi durant ces trente dernières années n'est nullement due au manque de moyens»*³⁴. Il est clair, dès lors, que toute intervention de la communauté internationale sous forme d'appui en ressources matérielles devrait être conditionnée par les efforts politiques et institutionnels de la part des autorités pour respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'Etat de droit.

2.2.2. Aperçu des procès en cours

Devant les juridictions burundaises se déroulent actuellement (début 1998) des procès qu'on pourrait regrouper en quelques catégories. A part ces catégories, il y a bien évidemment des litiges de droit commun qui ne seront pas traités explicitement

³⁰ Rien n'empêcherait de maintenir une distinction (limitée) au niveau de la rémunération entre magistrats juristes et magistrats non-juristes au sein de la même juridiction.

³¹ Or, pour saisir les tribunaux de résidence des infractions relevant de leur compétence, le ministère public est représenté par la police judiciaire (article 208 Loi du 14 janvier 1987).

³² MASSINON, R., *op.cit.*, p.4.

³³ Les litiges fonciers représenteraient 80% des procès devant les tribunaux de résidence (DECLERCK-GOLDFRACHT, J. et DE MAN, A., *Rapport de la commission chargée de l'examen de l'état et des besoins de l'appareil judiciaire du Burundi*, Bruxelles, 1995, p.20).

³⁴ SABINDEMYI, C., "Les entraves au fonctionnement de la justice au Burundi", in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, p.22.

dans ce qui suit, mais qui, du moins on l'espère, bénéficieraient également de certaines suggestions avancées dans la troisième section de cette étude.

a. Les procès contre les présumés responsables de l'assassinat du président Ndadaye et du coup d'Etat du 21 octobre 1993

Devant la cour suprême se déroulent actuellement les procès contre quelque 80 accusés qui auraient participé à l'assassinat du président Ndadaye et au coup d'Etat d'octobre 1993. Parmi les accusés figurent des soldats et des officiers supérieurs, y compris l'ancien ministre de la défense, le colonel Charles Ntakije, l'ancien chef d'Etat-major de l'armée, le colonel Jean Bikomagu, et l'ancien chef du comité de salut François Ngeze. Ceci explique d'ailleurs pourquoi, sur base du privilège de juridiction, les procès se déroulent devant la cour suprême. La plupart des présumés responsables, surtout les plus hauts gradés, sont en liberté, certains d'entre eux se trouvent d'ailleurs à l'étranger. Les accusés en détention préventive sont surtout des soldats³⁵.

Après avoir été annoncée par le ministre de la justice en février 1997, une première audience publique a eu lieu le 21 mars 1997. Vu l'absence de 59 des 79 personnes assignées à comparaître, l'audience a été reportée³⁶. Après lecture du réquisitoire du ministère public lors de l'audience du 16 mai 1997, les procès ont été reportés au 4 juillet. Depuis lors, les sessions de la cour suprême se limitent à un jour environ tous les mois ou deux mois (le 19 septembre 1997, le 10 octobre 1997, le 28 novembre 1997, etcetera). La procédure souffre donc d'une lenteur énorme, ce qui est tout à fait logique, vu les intérêts des uns et des autres. Pour la magistrature, les procès sont très délicats à cause des événements en question et à cause de la qualité des prévenus. Il n'y a rien à gagner en condamnant ou en acquittant les présumés responsables. Ainsi, il a été reproché à la Cour d'éviter constamment de se prononcer sur toute question de fond³⁷. Pour les accusés militaires hauts gradés, qui ne sont pas détenus, il n'y a rien d'urgent. Les soldats détenus eux craignent leur condamnation, qu'ils soient coupables ou non³⁸ et, par conséquent, une peine de mort ou d'emprisonnement. Les parties civiles craignent que les procès soient une mascarade. D'ailleurs, les chefs d'accusation seraient limités au meurtre pour les exécutants, et à la non-assistance à personne en danger pour ceux qui n'ont pas tiré eux-mêmes. Le coup d'Etat ou l'atteinte à la sûreté de l'Etat ne figureraient pas parmi les chefs

³⁵ Par contre, le colonel Pascal Ntako, arrêté en mars 1997 et détenu à la prison de Muyinga, y est décédé le 15 mai 1997. Amnesty International a demandé une enquête indépendante pour clarifier les circonstances de sa mort (AMNESTY INTERNATIONAL, *Urgent Action*, 12 August 1997).

³⁶ Le décès d'un militaire avait ramené à 79 la liste des 80 personnes qui devraient initialement être assignées à comparaître devant la justice (ITEKA, *Bulletin d'information*, janvier-mars 1997, p.19).

³⁷ HRFOB, *Survot des activités de la mission d'observation des droits de l'homme au Burundi du 27 août au 30 septembre 1997*, p.4.

³⁸ Non seulement les soldats, mais également certains officiers craignent d'être sacrifiés comme bouc émissaire. Voir, par exemple, le témoignage du lieutenant Jean-Paul Kanama, officier en exil (*Témoignage: je refuse d'être un bouc-émissaire d'un putschiste et assassin: Buyoya*, Kampala, le 25 août 1997).

d'accusations. Par conséquent, les parties civiles ne s'attendent pas à ce que la cour suprême puisse établir les vraies responsabilités pour les événements du 21 octobre 1993³⁹. Au moment de la rédaction de cet article, certains témoins-clés n'ont d'ailleurs pas encore été interrogés, ni pendant la phase préjuridictionnelle, ni par le siège.

b. Les procès contre les présumés responsables des massacres qui ont suivi la mort du président Ndadaye

Environ 8.000 des presque 10.000 personnes actuellement (début 1998) détenus⁴⁰ dans les prisons au Burundi seraient accusées de participation aux massacres ayant suivi la mort du président Ndadaye. "Seraient" car la plupart d'entre eux ne disposent pas d'un dossier judiciaire et n'ont pas été formellement mis en accusation. Les procès se déroulent devant les chambres criminelles des cours d'appel, étant donné que les infractions commises sont passibles de la peine de mort (cfr. supra). Les procès ont commencé en février 1996 et sont organisés dans des sessions spéciales de quelque trois à quatre semaines tous les deux à trois mois. En 1997, des sessions ont eu lieu du 24 février au 7 mars, du 14 avril au 9 mai, de la mi-juillet à la mi-août et à partir du 10 octobre 1997. Vu le nombre de détenus et de dossiers à traiter, il semble absolument nécessaire d'introduire un système de session permanente, ou de "décentraliser" les procédures vers les tribunaux de grande instance.

La grande majorité des détentions préventives est illégale, dans la mesure où elles ne respectent pas les procédures prescrites par le code de procédure pénale. Lorsque les conditions de mise en détention préventive sont réunies (suivant l'article 27, ceci est notamment le cas quand il y a des indices sérieux de culpabilité et quand les faits paraissent constituer une infraction passible d'au moins 6 mois de servitude pénale), *«l'officier du ministère public peut, après avoir interrogé l'inculpé, le placer sous mandat d'arrêt provisoire, à charge de le faire conduire devant le juge le plus proche compétent pour statuer sur la détention préventive. Si le juge se trouve dans la même localité que l'officier du ministère public, la comparution devant la juge doit avoir lieu, au plus tard, dans les cinq jours de la délivrance du mandat d'arrêt provisoire. Dans le cas contraire, ce délai est augmenté du temps strictement nécessaire pour effectuer le voyage (...)»* (article 28 du code de procédure pénale). L'ordonnance autorisant la détention préventive est rendue en chambre de conseil et l'inculpé peut se faire assister par un avocat. Elle est valable pour 15 jours, mais peut

³⁹ Selon le secrétaire général de l'ONU, les procès constituent un pas important, mais surtout symbolique (SECURITY COUNCIL, *Report of the Secretary-General on the Situation in Burundi*, S/1997/547, 15 July 1997, para.18).

⁴⁰ US DEPARTMENT OF STATE, *Burundi Country Report on Human Rights Practices for 1997*, January 1998, p.4. Fin octobre 1997, l'Association burundaise pour la défense des droits des prisonniers a compté 9.411 détenus dans les prisons centrales, dont 7.671 prévenus. Fin décembre 1996, le nombre de prisonniers s'élevait à 7.525 dont 6.193 en détention préventive (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Second report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1996/1*, E/CN.4/1997/12, 10 February 1997, para.31).

être prorogé pour des périodes successives d'un mois (article 31). De plus, le ministère public et l'inculpé peuvent appeler des ordonnances rendues en matière de détention préventive.

Vu le nombre de massacres commis et d'arrestations, on peut en effet difficilement s'imaginer comment ces dispositions légales pourraient être scrupuleusement respectées dans tous les cas individuels. Il a été indiqué plus haut comment le ministre de la justice a essayé de réduire le nombre d'arrestations additionnelles⁴¹. Or, au niveau des détentions, un retour à la légalité est d'une extrême urgence, car la situation actuelle favorise les arrestations arbitraires. De plus, les conditions de détention⁴² dont souffrent sans aucun doute des centaines d'innocents, nécessitent même davantage une révision judiciaire de la détention. Ceci nécessitera en même temps une réforme législative pour fixer de nouveaux délais qui ne dépassent en aucune mesure le strictement nécessaire pour la régularisation des détentions illégales ainsi qu'une réforme au niveau des activités des chambres de conseil. Nous y reviendrons dans une prochaine section par rapport aux suggestions que nous voulons faire.

Par rapport aux jugements, entre février 1996 et février 1997 (donc avant le début du programme d'assistance judiciaire du Centre de l'ONU pour les droits de l'homme (CNUDH), cfr.infra), 280 décisions ont été rendues par les cinq sessions des chambres criminelles. La peine de mort a été prononcée dans 47,5% des cas, une servitude pénale à perpétuité dans 12,8% des cas et un acquittement dans 19,2% des cas. Par rapport aux 45 arrêts rendus aux cours des deux premières sessions en 1997, après le démarrage du programme d'assistance judiciaire (pour Bujumbura, à partir de la première session; pour Ngozi et Gitega, à partir de la deuxième session), la peine de mort a été prononcée dans 28,8% des cas, une servitude pénale à perpétuité dans 22,2% des cas, un acquittement dans 31,1% des cas⁴³. Le nombre de renvois a également énormément augmenté (77,6% des dossiers). Le 31 juillet 1997, 6 condamnés à mort (dont 3 Hutu, 2 Tutsi et 1 Twa) ont été exécutés. Cette première application de la peine de mort au Burundi depuis 1981 a suscité de très nombreuses réactions négatives⁴⁴.

Les chambres criminelles siègent en premier et dernier ressort. Les jugements ne sont donc pas susceptibles d'appel, seulement d'opposition et de cassation. La procédure devant les chambres criminelles de la cour d'appel ressemble en quelque sorte aux procédures devant la cour d'assises, qui avait été supprimée par la loi du 1er

⁴¹ Directive du 7 juin 1994.

⁴² La capacité officielle des prisons centrales se limite à quelque 3.750 détenus.

⁴³ CNUDH, *Rapport de synthèse sur l'exécution du programme d'assistance judiciaire*, Bujumbura, juin 1997.

⁴⁴ ITEKA, *Note d'information de la Ligue Iteka au sujet de l'exécution ce 31 juillet 1997 de six condamnés à mort*, Bujumbura, 1 août 1997; ABDHO, *Communiqué de l'ABDHO sur l'exécution à Bujumbura de six condamnés à mort et les exécutions extrajudiciaires au Burundi*, Louvain-La-Neuve, 6 août 1997; FONDATION MELCHIOR NDADAYE, *L'exécution de six condamnés à mort au Burundi*, Bruxelles, 2 août 1997; AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi: Government carries out political executions after grossly unfair trials*, London, 1 August 1997; *Déclaration des partis des Forces de Changement Démocratique sur les exécutions capitales su jeudi 31 juillet 1997*, Bujumbura, 2 août 1997.

octobre 1976⁴⁵. Or, au lieu d'être assisté par un jury populaire, le président de la cour d'appel est assisté par des magistrats de juridictions inférieures agissant en tant qu'assesseurs. On pourrait donc expliquer le système actuel comme une adaptation ingénieuse du système de la cour d'assises⁴⁶. Cette explication ne semble tout de même en aucune mesure pouvoir justifier la perte du double degré de juridiction dont souffrent les prévenus accusés des infractions passibles de la peine de mort ou de l'emprisonnement à perpétuité.

c. Les procès contre des opposants politiques

Plusieurs opposants politiques sont accusés d'avoir commis ou supervisé des infractions criminelles; certains d'entre eux ont par conséquent été mis en résidence surveillée ou ont été arrêtés. Nous en citons quelques uns à titre d'exemple⁴⁷.

L'ancien président colonel Jean Baptiste Bagaza a été arrêté en janvier 1997, puis mis en résidence surveillée. Quelques autres leaders tutsi, y compris le président de la Sojedem, Déo Niyonzima, ont également été arrêtés au même moment. Le colonel Bagaza, accusé d'atteinte à la sûreté de l'Etat, devrait, vu la présence de certains co-accusés militaires, être justiciable devant les juridictions militaires à Bujumbura. Cependant, le 25 février 1998, le conseil de guerre s'est dessaisi de l'affaire et, selon l'avocat de Bagaza, le dossier sera renvoyé à la cour suprême⁴⁸. Aux termes de déclarations officielles, il avait d'ailleurs été annoncé, début février 1998, que le colonel Bagaza «*circulera de nouveau lorsque son innocence dans le complot (de mars 1997, contra Pierre Buyoya) aura été établie*»⁴⁹.

Le secrétaire général du FRODEBU, Augustin Nzojibwami, a été arrêté le 11 février, puis mis en liberté provisoire le 19 février 1997⁵⁰. Mis sous résidence surveillée depuis le 7 février, il avait été accusé d'atteinte à la sûreté de l'Etat pour avoir distribué des tracts incitant à la guerre civile. Il avait également été accusé d'avoir distribué des armes à la population en 1994 en tant que gouverneur de la province de Bururi. La cour suprême l'a interrogé en juin 1997 et remis l'affaire en novembre 1997 pour la suite de l'audition du prévenu.

⁴⁵ Après octobre 1976, les infractions passibles des peines les plus lourdes étaient intégrées dans les compétences du tribunal de première instance en premier ressort et de la cour d'appel au degré d'appel (MASSINON, R., *Aspects historiques de l'organisation et de la compétence judiciaires au Burundi*, Bruxelles, 1996, p.29 - texte non publié).

⁴⁶ *Ibid.*, p.41.

⁴⁷ D'autres opposants politiques ont été accusés de participation aux massacres qui ont suivi l'assassinat du président Ndadaye. Parmi eux se trouvait le président de l'assemblée nationale, Léonce Ngendakumana, dont le dossier a été classé sans suite par le parquet le 16 mars 1998.

⁴⁸ *Reuters*, Bujumbura, 25 February 1998; à noter que le décret-loi du 13 septembre 1996 prévoit la compétence de la Cour Suprême toutes chambres réunies pour juger le président de la République, le premier ministre et le président de l'Assemblée nationale. Toutefois, aucune référence n'est faite aux anciens présidents de la république.

⁴⁹ *Le Soir*, 18 février 1998.

⁵⁰ "Burundi-politique: le secrétaire général du FRODEBU libéré sur décision de la Cour Suprême", *AFP*, 19 février 1997. Le 17 février 1997, une pétition signée par 24 parlementaires avait exigé la libération inconditionnelle de Augustin Nzojibwami (*Ijambo*, janvier/février 1997, p.17).

Le PARENA, parti du colonel Bagaza, et le CNDD sont accusés d'être les instigateurs d'une série d'explosions de mines à Bujumbura en mars et avril 1997, qui avaient fait 11 morts. Suivant certains rapports, les arrestations de certains membres du parti PARENA auraient été inspirées plutôt par des motivations politiques que par les indices de leur participation à une infraction criminelle⁵¹. En septembre 1997, des procès ont commencé contre une vingtaine de personnes dont certaines *in absentia*, parmi lesquelles le président du CNDD, Léonard Nyangoma. Le 12 février 1998, 7 personnes ont été condamnées à mort et 2 autres acquittées par la chambre criminelle de la cour d'appel de Bujumbura⁵². Les prévenus étaient assistés par un avocat au cours de leur procès. Amnesty International a dénoncé certaines irrégularités dans les procédures d'arrestation et de détention: certains prévenus auraient été visiblement soumis à des traitements inhumains au cours de leur détention. Certains d'entre eux ont déclaré avoir avoué suite à des actes de tortures, mais le siège n'en aurait pas tenu compte⁵³. Le procès contre Nyangoma et 11 autres a été renvoyé à la cour suprême pour continuer les enquêtes.

2.2.3. *Projet de décret-loi portant procédures de poursuites et de mise en jugement des personnes coupables de crimes de génocide ou de crimes contre l'humanité*

En septembre 1997, un projet de décret-loi⁵⁴ a été élaboré portant procédures de poursuites et de mise en jugement des personnes coupables de crimes de génocide ou de crimes contre l'humanité. Le projet s'inspire de deux sources, le droit interne et le droit pénal international, notamment la convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide qui a été ratifiée par le Burundi. Le projet de décret-loi n'est pas en soi strictement nécessaire pour la poursuite des présumés responsables des massacres qui ont suivi la mort du président Ndadaye le 21 octobre 1993, car les actes qui seraient constitutifs de génocide constituent en même temps des infractions prévues par le code pénal. D'ailleurs, les procès des responsables de ces massacres sont déjà en cours (voir section 2.2.2.).

Le champ d'application du projet de décret-loi est limité aux actes commis à partir du 21 octobre 1993, y compris - semble-t-il - les futurs actes, qui constituent des crimes de génocide (tel que défini par la convention de 1948) ou des crimes contre l'humanité. L'article 3 du projet prévoit une catégorisation des présumés responsables, qui s'est visiblement inspirée de la loi rwandaise du 30 août 1996⁵⁵. La

⁵¹ Voir, par exemple, AMNESTY INTERNATIONAL, *Urgent Action*, 25 April 1997.

⁵² Suite à ces condamnations, le CNDD a décidé de suspendre sa participation au processus de négociation (CNDD, *Suspension du processus de négociation*, Communiqué n°107, 17 février 1998).

⁵³ AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi. Death penalty. Legal Concern*, 16 February 1998.

⁵⁴ La voie du décret-loi aurait été choisie après le refus par l'assemblée nationale de considérer l'adoption d'une loi sur le génocide. Sa crainte aurait été qu'une telle loi serve avant tout à cibler uniquement les responsables des massacres de victimes tutsi.

⁵⁵ Loi organique n°8/96 du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises à partir du 1er octobre 1990. Voir DE WOLF, R., DE WOLF, Y. et NTAMPAKA, C., *Le génocide et les*

première catégorie regroupe (a) les concepteurs, planificateurs, organisateurs, instigateurs, superviseurs et encadreurs, (b) les personnes qui occupaient une position d'autorité au niveau de l'administration territoriale ou dans des partis politiques, confessions, etcetera, (c) les auteurs qui, dans l'exécution du crime, se sont distingués par «une barbarie excessive ou un zèle très particulier», (d) les auteurs de violences sexuelles, de torture ou traitements cruels, inhumains et dégradants. La deuxième catégorie regroupe les auteurs ou complices⁵⁶ d'homicides volontaires ou d'atteintes graves contre les personnes ayant entraîné la mort. La troisième catégorie regroupe les coupables d'autres atteintes graves à la personne. La quatrième catégorie regroupe les personnes ayant commis des infractions contre les propriétés.

Les chambres criminelles des cours d'appel, c'est-à-dire les mêmes juridictions devant lesquelles se déroulent actuellement les procès en question, seront compétentes pour connaître des infractions visées par la loi. Or, les chambres criminelles pourront également juger les personnes qui sont normalement justiciables des juridictions militaires ou qui jouissent d'un privilège de juridiction (article 7). Contrairement à la loi rwandaise, le projet de décret-loi burundais ne prévoit donc pas la création de chambres spécialisées.

Les peines imposées sont en principe déterminées par le code pénal (article 8). Or, les personnes relevant de la première catégorie sont punissables de la peine de mort, tandis que celles relevant de la deuxième catégorie sont punissables de la servitude pénale à perpétuité. Dans la mesure où la peine de mort serait appliquée aux personnes relevant de la première catégorie coupables de violences sexuelles, de tortures ou de traitements cruels n'ayant pas entraîné la mort, l'application de cet article 8 aux actes commis avant la publication de la loi semble constituer une violation du principe de la non-rétroactivité de la loi pénale. Or, aux termes de l'article 145 du code pénal, ceux qui pour «l'exécution» d'un meurtre, d'un assassinat, de parricide ou d'infanticide «emploient des tortures ou commettent des actes de barbarie sont punis de mort». Suivant l'article 10, un aveu complet et circonstancié peut donner lieu à une réduction de peine qui sera appréciée par le juge⁵⁷.

Tout comme la loi rwandaise, le projet de décret-loi burundais stipule que la responsabilité pénale des personnes relevant de la catégorie 1 emporte la responsabilité civile conjointe et solidaire pour tous les dommages causés dans le pays sur suite de leurs actes de participation criminelle, quel que soit le lieu de la

crimes contre l'humanité en droit rwandais, Bruxelles, Assepac, 1997; VANDEGINSTE, S., "Poursuite des présumés responsables du génocide et des massacres politiques devant les juridictions rwandaises" in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1996-1997*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp.93-122.

⁵⁶ Le projet de décret-loi burundais ne reprend heureusement pas la définition excessivement large de la notion de complice par la loi rwandaise. Il se limite à stipuler que le complice est punissable de la même peine que l'auteur (article 6). Par contre, suivant l'article 71 du code pénal, le complice sera puni d'une peine qui ne dépassera pas la moitié de celle de l'auteur, la peine de mort étant modifiée en vingt ans de servitude pénale et la servitude pénale à vie en dix ans de servitude pénale.

⁵⁷ Par contre, la loi organique du 30 août 1996 au Rwanda prévoit des réductions bien précises en fonction de la catégorie de l'inculpé et du moment de l'aveu (article 15 à 17).

commission des infractions (article 17). De plus, une loi particulière sera adoptée pour établir un fonds d'indemnisation des victimes du génocide où seront versés les dommages et intérêts alloués en faveur des victimes non encore identifiées. En effet, le siège saisi se doit, sur requête du ministère public ou d'office, d'allouer des dommages et intérêts à des victimes non encore identifiées.

2.2.4. Conclusion

L'Etat de droit est en partie fondé sur la présence d'un appareil judiciaire indépendant, qui rend justice en toute impartialité et qui est perçu par la population comme garant de ses droits contre tout abus de pouvoir. L'indépendance du pouvoir judiciaire, un des piliers de la séparation constitutionnelle des pouvoirs, n'est pas suffisamment respectée au Burundi, malgré l'existence d'un conseil supérieur de la magistrature «*garant de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice de la juridiction*»⁵⁸ (article 229 de la loi du 14 janvier 1987). Les autres outils légaux nécessaires au bon fonctionnement du système judiciaire sont d'ailleurs largement présents. Néanmoins, des plaintes concernant des pressions par l'exécutif, des nominations partisans, des sanctions sous forme de mutations sont nombreuses⁵⁹. A cela s'ajoute un déséquilibre ethnique au sein de la magistrature des juridictions supérieures, qui constitue, en quelque sorte, autant une conséquence qu'une cause des problèmes que connaît la justice burundaise⁶⁰. Même pour les magistrats qui exercent leur fonction en âme et conscience, cette tradition d'ingérence et de dépendance a malheureusement créé une perception généralisée de partialité et de parti pris. Il s'agit d'un défaut majeur et quasi-structurel auquel une réponse sous forme d'intervention technique paraît inutile ou, en tout cas, largement insuffisante. Seule une réponse politique, notamment le respect de l'Etat de droit par le pouvoir en place, peut remédier à cette situation. Or, l'exploitation de cette situation par l'opposition politique qui exagérerait le manque d'objectivité de la magistrature a également été signalée. Ce gonflement artificiel d'une réputation déjà négative peut en effet provoquer une désaffection encore plus grande pour le système judiciaire⁶¹.

Par conséquent et malgré les efforts par certains acteurs nationaux et internationaux pour améliorer la qualité technique juridique de la procédure (ce qui entraînera sans aucun doute des jugements plus équitables dans certains cas

⁵⁸ Or, il faut noter que, suivant l'article 232, le président de la république est en même temps président du conseil, ce qui nuit au moins à la crédibilité de l'institution. Cette disposition reflète d'ailleurs l'article 117 du décret-loi du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition qui stipule que «*le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature. Il est assisté dans cette mission par le Conseil supérieur de la magistrature (...)*». Cet article reprend littéralement l'article 144 de la Constitution du 13 mars 1992. Le ministre de la justice est d'ailleurs membre de droit et vice-président du conseil.

⁵⁹ Voir, par exemple, DECLERCK-GOLDFRACHT, J. et DE MAN, A., *op.cit.*, p.6.

⁶⁰ NIYONZIMA, M., "Quelques idées en vue de relancer le fonctionnement de la justice au Burundi", in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, p.26.

⁶¹ Voir REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Préparation du débat national sur les problèmes fondamentaux du pays. Rapport de la commission technique*, Bujumbura, décembre 1995, p.23; DECLERCK-GOLDFRACHT, J. et DE MAN, A., *op.cit.*, p.9.

individuels), les différentes catégories de procès qui sont actuellement en cours risquent fort de ne pas servir d'instrument de justice et de réconciliation au niveau de la société burundaise.

3. LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE ET LA JUSTICE AU BURUNDI

Au cours de ces dernières années, de nombreuses agences et organisations internationales se sont exprimées à propos de violations des droits de l'homme, de la lutte contre l'impunité et du rôle de l'appareil judiciaire au Burundi. Certaines l'ont fait dans un contexte plus global de la transition politique au Burundi, qui doit nécessairement englober la promotion de l'Etat de droit. D'autres l'ont fait à partir d'une perspective droits de l'homme plus strictement dite: le respect des droits de l'homme est nécessaire, quelle que soit la situation politique au pays. Nous ne pouvons pas, de façon exhaustive, parcourir toutes les prises de position et les priorités respectives des divers intervenants. Nous nous limiterons au niveau des Nations Unies qui, en son sein, réunit différentes perspectives et stratégies, ce qui sera illustré par l'aperçu ci-après. Nous distinguons entre les activités politiques et diplomatiques d'un côté, l'assistance technique et l'opération de terrain du haut commissariat des droits de l'homme d'autre part.

3.1. Au niveau politique et diplomatique des Nations Unies

3.1.1. Introduction

Depuis l'assassinat du président Ndadaye en octobre 1993, les initiatives de médiation internationale pour arriver à un accord politique entre les différents acteurs politiques et militaires ont été fort -voire même trop⁶²- nombreux⁶³. Cette activité quantitativement impressionnante s'est également manifestée au niveau des rapports et des résolutions concernant la situation des droits de l'homme, sans nécessairement être intégrée comme composante de la médiation politique. Un observateur privilégié, l'ancien représentant du secrétaire général de l'ONU, M. Ould Abdallah, a exprimé ses doutes quant à l'utilité de jouer davantage la carte droits de l'homme dans un contexte où la communauté internationale vise à obtenir un accord entre politiciens et militaires concernant la gestion du pays et ses institutions et l'exercice du pouvoir, et, de cette façon, à promouvoir la stabilité à court terme. Cette contradiction potentielle entre, d'une part, la protection des droits de l'homme sous forme de l'envoi d'observateurs des droits de l'homme ou sous forme de poursuites judiciaires contre les présumés responsables des violations des droits de l'homme, et, d'autre part, un accord politique concernant le partage de pouvoir, se manifestera dans l'aperçu présenté ci-après et a en quelque sorte guidé les actions de l'ONU. En effet, une

⁶² Voir OULD ABDALLAH, A., *La diplomatie pyromane. Entretiens avec Stephen Smith*, Calmann-Lévy, 1996.

⁶³ Voir, par exemple, DUPONT, P., "Attitude de la communauté internationale vis-à-vis de la crise burundaise" in *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 1996-1997*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp.15-30.

étude plus approfondie serait requise pour mieux analyser les divisions et conflits entre les diverses institutions onusiennes à ce propos.

Tout en soulignant l'importance de la lutte contre l'impunité, Ould Abdallah semble avoir joué d'abord la carte purement politique. Tout au long de sa mission au Burundi, du 25 novembre 1993 jusqu'en octobre 1995, certains interlocuteurs nationaux dont il avait besoin pour mener à bien sa mission de dialogue et de cohabitation politique avaient (et ont toujours d'ailleurs) les mains sales. Néanmoins, ils étaient indispensables autour de sa table, et trop insister sur leur poursuite et jugement aurait pu être contre-productif et créer une situation davantage explosive. Suivant la même logique, Ould Abdallah a toujours été très réticent face à l'envoi d'observateurs des droits de l'homme⁶⁴. Selon lui, dans le contexte burundais, leurs activités auraient été limitées à faire le constat des violations des droits de l'homme, «*comme de vulgaires manquements au code de la route*»⁶⁵, sans pouvoir y remédier. Ainsi, «*ils auraient banalisé les atteintes aux droits de l'homme. Qui plus est, on ne les aurait pas pris au sérieux*»⁶⁶. De plus, un seul observateur malmené ou assassiné aurait pu provoquer le retrait de la communauté internationale. «*La conséquence, loin de toute amélioration de la situation, aurait été une déstabilisation supplémentaire du pays*»⁶⁷. A noter également que, selon Ould Abdallah, il est difficile de commencer à dire le droit où là l'impunité a régné si longtemps. Plutôt que de faire passer tout le monde, de l'organisateur des massacres au simple exécutant d'une atteinte à la propriété, devant le juge (ce qui constitue, par exemple, l'approche du projet de loi précité), Ould Abdallah prône l'approche non-judiciaire de la commission de vérité et de réconciliation⁶⁸.

3.1.2 Aperçu des rapports, résolutions et leur suivi au niveau de l'ONU depuis 1995

Le 13 février 1995, le secrétaire général de l'ONU a présenté devant la Commission des Droits de l'Homme son rapport⁶⁹ concernant la situation des droits de l'homme au Burundi, à la suite duquel la Commission a adopté la résolution 1995/50 du 8 mars 1995. Elle y demande à toutes les parties -civiles et armées- de respecter la constitution ainsi que la convention de gouvernement. Elle donne son appui à la création d'une commission internationale d'enquête concernant les événements de fin 1993, tout en demandant en même temps que les responsables du coup d'Etat et des «*massacres inter-ethniques*» (aux termes de la résolution) soient traduits en justice. La commission a également souligné sa conviction que l'action préventive, à travers la présence d'experts et d'observateurs des droits de l'homme,

⁶⁴ Les premiers observateurs du Haut Commissariat des Droits de l'Homme sont en effet arrivés au cours du mois d'avril 1996, donc environ 6 mois après le départ d'Ould Abdallah.

⁶⁵ OULD ABDALLAH, A., *op.cit.*, p.134.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p.138.

⁶⁹ UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Situation of human rights in Burundi. Report of the Secretary-General*, E/CN.4/1995/66, 13 February 1995.

doit être intensifiée. Elle a également décidé qu'un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Burundi soit nommé.

Le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, M. Bacre Waly Ndiaye, s'est rendu au Burundi en avril 1995. Dans son rapport, il déplore l'absence d'un système judiciaire efficace, capable d'appliquer et de faire respecter la loi⁷⁰. Parmi les facteurs qui sous-tendent cette situation, le rapporteur évoque la notion de "*solidarité ethnique négative*", qui renforce la partialité de l'appareil judiciaire. Il constate également que l'absence quasi totale d'enquêtes civiles ou militaires sur les violations du droit à la vie favorise l'impunité. Au cas où des enquêtes ont lieu, elles ne débouchent pas sur des inculpations ou des sanctions appropriées. Les recommandations formulées par le rapporteur comprennent: la création d'une force de police nationale acceptée par les deux communautés et chargée de la protection de la population civile, tout en excluant l'armée du maintien de l'ordre public interne; la réforme et la réaffectation des forces de sécurité, de la magistrature et de l'administration; la mise en place d'un système d'indemnisation des familles des victimes des violations des droits de l'homme ainsi que d'un système de protection de témoins. Le rapporteur a également recommandé d'étendre la compétence du tribunal pénal international pour le Rwanda afin d'y inclure tous les pays de la région des grands lacs.

Le 28 juillet 1995, le secrétaire général de l'ONU a présenté au conseil de sécurité le rapport de l'envoyé spécial Pedro Nikken recommandant l'envoi d'une commission d'enquête judiciaire internationale chargée d'établir les faits concernant le coup d'Etat et des massacres et habilitée à recommander des réformes juridiques, politiques et administratives en vue d'éviter la répétition de ces événements. Nikken demande également que les autorités burundaises garantissent la mise en oeuvre de ses recommandations avant l'installation de la commission⁷¹. Sur ce dernier point, le secrétaire général ne se déclare pas d'accord, car cette condition pourrait, à son avis, inutilement retarder la création et le début des opérations de la commission⁷². Dans sa résolution 1995/11 du 18 août 1995, la sous-commission pour la prévention de discrimination et la protection des minorités de l'ONU a également recommandé l'envoi d'une commission d'enquête internationale et a demandé à la commission des droits de l'homme de prendre en considération l'envoi d'observateurs permanents sur tout le territoire burundais. Le 28 août 1995, le conseil de sécurité a adopté la résolution 1012 priant le secrétaire général d'établir d'urgence une commission d'enquête internationale.

⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires sur sa mission au Burundi*, E/CN.4/1996/4/Add.1, 24 juillet 1995, para.27.

⁷¹ SECURITY COUNCIL, *Report of the Special Envoy appointed to examine the feasibility of establishing either a commission on the truth or a judicial fact-finding commission in Burundi*, Annex, S/1995/631, 28 July 1995, para.61.

⁷² SECURITY COUNCIL, *Letter dated 28 July 1995 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/1995/631, 28 July 1995.

Le 14 novembre 1995, le rapporteur spécial des droits de l'homme au Burundi, M. Paulo Sergio Pinheiro, a présenté son premier rapport⁷³ à la commission des droits de l'homme de l'ONU. Le rapport fait non seulement état de l'inertie du système judiciaire mais aussi de nombreuses violations de droits de l'homme, à tel point que le rapporteur estime que la communauté internationale pourrait et devrait baser ses actions sur l'article VIII de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide⁷⁴. Le rapporteur spécial reprend explicitement une recommandation faite ailleurs disant que outre un appui logistique et financier «*des enquêteurs étrangers, des procureurs et des juges issus de pays ayant un système juridique et judiciaire semblable à ceux du Burundi, doivent être impliqués, non comme simples observateurs, mais pour prendre part au système lui-même*»⁷⁵. Pinheiro demande également à ce que les observateurs puissent être déployés sur le terrain le plus vite possible (ce qui en réalité ne fut le cas qu'en avril 1996). Suite à une deuxième mission au Burundi en janvier 1996, Pinheiro a présenté un autre rapport devant la commission le 27 février 1996. Le rapporteur y constate qu'en environ 5 mois, quelque 1.000 arrestations ont élevé le nombre de détenus à environ 5.500, dont environ 85% se trouvent en détention préventive⁷⁶. Il regrette qu'une proposition pour augmenter le nombre de chambres criminelles qui pourraient juger des dossiers des présumés responsables des massacres de fin 1993, n'a pas été adoptée par l'assemblée nationale. Il demande à ce que la communauté internationale s'exprime de façon claire et cohérente contre la situation des droits de l'homme qui peut être qualifiée comme un «*génocide au compte-gouttes*». Il suggère entre autres que la communauté internationale prenne en considération l'extension du mandat du Tribunal International pour le Rwanda afin d'y inclure également le Burundi.

La commission d'enquête internationale des Nations Unies est arrivée au Burundi le 29 octobre 1995. Dès le début de ses activités, elle a été confrontée à quatre obstacles majeurs: (a) la période de temps écoulée depuis les événements, (b) la difficulté d'obtenir des informations fiables dans un contexte hyper-polarisé, (c) l'insécurité, (d) un manque de ressources humaines et matérielles pour accomplir ces tâches⁷⁷. Dans sa résolution 50/195 du 28 février 1996, l'assemblée générale de l'ONU a encouragé les activités de la commission d'enquête qu'elle considère comme un instrument important pour l'éradication de l'impunité. Le conseil de sécurité a fait un appel aux Etats-membres pour augmenter le financement de la commission

⁷³ COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Initial report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1995/50*, E/CN.4/1996/16, 14 November 1995.

⁷⁴ «*Toute partie contractante peut saisir les organes compétents des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III.*»

⁷⁵ REYNTJENS, F., *Burundi: briser le cycle de la violence*, Minority Rights Group International, mars 1995, p.23.

⁷⁶ COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Initial report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1995/90. Addendum*, E/CN.4/1996/16/Add.1, 27 February 1996.

⁷⁷ *Lettre du secrétaire général des Nations Unies au président du conseil de sécurité*, New York, 3 janvier 1996.

d'enquête dans sa résolution 1049 du 5 mars 1996. Dans sa résolution 1996/1 du 27 mars 1996, la commission des droits de l'homme a réitéré son appui aux activités de la commission d'enquête et a demandé à ce que les autorités facilitent ses activités. Malgré toute cette activité diplomatique, le secrétaire général ne peut qu'alarmer le président du conseil de sécurité sur la dégradation de la situation de sécurité au mois de mars 1996⁷⁸.

Le rapport de la commission d'enquête a été remis au secrétaire général de l'ONU le 23 juillet 1996, donc peu avant le coup d'Etat du major Buyoya. Il a été présenté au conseil de sécurité et publié le 22 août 1996⁷⁹. Certaines contraintes ont en quelque sorte déterminé les travaux de la commission. La commission n'était dotée d'aucun pouvoir judiciaire (malgré la proposition initiale faite par l'envoyé spécial Pedro Nikken), ce qui entraîne certaines conséquences au niveau de la collecte d'informations⁸⁰, ainsi que pour l'utilisation de certains éléments de preuve dans les poursuites judiciaires actuelles. De plus, le coup d'Etat en tant que tel ne faisait pas partie du mandat de la commission. Par rapport aux massacres, la commission a nécessairement limité son enquête à un nombre restreint de communes et s'est concentré surtout sur la nature des crimes commis (notamment s'ils étaient spontanés ou bien orchestrés).

Au niveau des conclusions⁸¹, concernant l'assassinat du président Ndadaye, la commission a trouvé que *«l'assassinat (...) a été prémédité dans le cadre du coup d'Etat qui a renversé le Président, et que le coup d'Etat a été préparé et exécuté par des officiers occupant des postes élevés dans la hiérarchie de l'armée burundaise. La Commission estime toutefois qu'étant donné les éléments de preuve dont elle dispose, elle n'est pas en mesure d'identifier les personnes qui devraient être traduites en justice pour ce crime»*⁸². Par rapport aux massacres qui ont suivi l'assassinat du président, la Commission conclut que *«les éléments de preuve dont elle dispose suffisent à établir que des actes de génocide ont été perpétrés au Burundi contre la minorité tutsi le 21 octobre 1993 et les jours suivants à l'instigation et avec la participation de certains militants et responsables hutu du FRODEBU, y compris au niveau des communes. La Commission estime que les éléments de preuve ne lui permettent pas de déterminer si ces actes avaient été planifiés ou ordonnés ou non*

⁷⁸ Lettre du secrétaire général des Nations Unies au président du conseil de sécurité, New York, 12 avril 1996.

⁷⁹ CONSEIL DE SECURITE, Lettre datée du 25 juillet 1996, adressée au président du conseil de sécurité par le secrétaire général, S/1996/682, 22 août 1996.

⁸⁰ «Dépourvue d'aucun pouvoir qui lui permette de contraindre des témoins à déposer devant elle, elle n'a pu entendre que les témoins qui voulaient bien se présenter volontairement» (ibid., para.11). Au total, la commission a entendu 667 témoins.

⁸¹ Les conclusions ont été fort contestées par certains observateurs. Voir, par exemple, FRODEBU, "Considérations sur le rapport de la commission d'enquête internationale et sur la dégradation de la situation au Burundi depuis le putsch du 25 juillet 1996", *Ijambo*, janvier-février 1997, p.121; GROUPE DE REFLEXION ET D'ACTION POUR LE BURUNDI, *Scandale d'une enquête de l'ONU au Burundi*, Bruxelles, février 1997.

⁸² CONSEIL DE SECURITE, Lettre datée du 25 juillet 1996, adressée au président du conseil de sécurité par le secrétaire général, S/1996/682, 22 août 1996, para.213.

par des dirigeants au niveau supérieur»⁸³. La commission conclut également que «des éléments de l'armée et de la gendarmerie burundaises et des civils tutsi ont perpétrés un massacre aveugle d'hommes, de femmes et d'enfants hutu. Si l'on n'a pas rapporté la preuve que la répression avait été planifiée ou ordonnée par les autorités centrales, il est constant que les autorités militaires à tous les échelons de la hiérarchie n'ont fait aucun effort pour prévenir, arrêter, réprimer de tels actes ou ouvrir une enquête sur ce sujet»⁸⁴.

Au niveau des recommandations, la commission constate qu'il serait irréaliste de considérer que l'élimination de l'impunité est une condition préalable à la solution de la crise, car une bonne administration de la justice ne peut pas être mise en route tant qu'un semblant de vie normale n'aura pas été rétabli dans le pays. Aux termes du rapport de la commission, l'ordre logique et chronologique (qui semble correspondre à l'approche du représentant spécial Ould Abdallah) serait donc: d'abord renverser la situation d'insécurité totale et d'affrontement ethnique, puis réformer le système judiciaire (y compris par l'établissement d'un équilibre ethnique raisonnable à tous les niveaux de la magistrature assise et debout ainsi que de la police judiciaire), ensuite poursuivre et condamner les principaux responsables des crimes perpétrés, tout en créant la possibilité d'offrir une immunité ou des remises de peines aux simples exécutants ou participants. Pendant une période de transition, pour gagner la confiance des justiciables, la commission suggère d'inviter des magistrats francophones africains à siéger en tant qu'observateurs. Deux ans après les activités de la commission, il semble que seules les poursuites et les condamnations de simples exécutants se sont réalisées contrairement aux recommandations sus-mentionnées. Le rapport suit le même raisonnement pour les actes de génocide qui nécessitent, aux termes du rapport, une enquête internationale et une compétence internationale. Celle-ci ne pourra toutefois s'exercer qu'à condition que l'ordre, la sécurité et l'harmonie entre les ethnies soient rétablis dans une mesure raisonnable. Ce raisonnement a été fort critiqué par Human Rights Watch et par la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH), qui y voient une contradiction avec la résolution du conseil de sécurité mettant en place la commission d'enquête, ainsi qu'avec la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide⁸⁵.

Suite au coup d'Etat du 25 juillet 1996, qui a été condamné par le conseil de sécurité dans sa résolution 1072 du 30 août 1996, le rapporteur spécial M. Pinheiro a publié un rapport à l'assemblée générale des Nations Unies le 7 octobre 1996⁸⁶, qui

⁸³ *Ibid.*, para.483-484. Quoique la commission conclue que des actes de génocide ont été commis, elle ne semble pas en mesure de confirmer explicitement la présence d'une planification, pourtant un élément constitutif du génocide aux termes juridiques. Au niveau local, elle constate qu'il y a eu instigation et participation de certains responsables politiques; au niveau supérieur, elle constate que rien ne permet de conclure à une planification d'actes de génocide. A noter qu'une commission internationale non-gouvernementale, qui avait enquêté deux mois après les événements, n'a pas conclu au génocide.

⁸⁴ *Ibid.*, para.486.

⁸⁵ Lettre au président du conseil de sécurité du 9 septembre 1996, reproduit dans *Ijambo*, janvier-février 1997, p.130.

⁸⁶ GENERAL ASSEMBLY, *Interim report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to Commission on*

fait état d'une nette détérioration de la situation des droits de l'homme au pays. Il se déclare également déçu par le rapport de la commission internationale qui n'a pas réussi à proposer des mesures pour éradiquer l'impunité ni à identifier les plus hauts responsables de l'assassinat du président Ndadaye, des actes de génocide contre les Tutsi ni des massacres contre les Hutu. Il était également choqué par la conclusion de la commission qui attend à ce que la justice (nationale) puisse juger les responsables des événements précités. En effet, les raisonnements de la commission d'enquête et du rapporteur spécial semblent différer sur plusieurs points, y compris sur le rôle de magistrats étrangers dans les procès et sur l'établissement d'un tribunal international (para.79).

Dans son rapport du 10 février 1997⁸⁷, le rapporteur spécial Pinheiro, décrivant le Burundi comme une démocratie en point mort, a dénoncé les nombreuses arrestations et détentions illégales, ainsi que les conditions de détention dans les cachots. Il s'y oppose également contre l'application de la peine de mort, qui n'aidera pas à éradiquer la culture de l'impunité. Il regrette que le droit à un procès équitable ne soit pas respecté et il demande davantage d'assistance internationale dans le domaine de la justice. Cette demande a également été soutenue par la Commission des droits de l'homme de l'ONU dans sa résolution 1997/77 du 18 avril 1997. Contrairement aux propos du rapporteur spécial, le secrétaire général, dans son rapport du 15 juillet 1997, ne se déclare pas en position de pouvoir soumettre au conseil de sécurité une proposition d'établissement d'un tribunal pénal international pour le Burundi, malgré une demande à cet effet du président Buyoya du 14 juin 1997⁸⁸. Après l'extension de son mandat par la Commission des droits de l'homme en avril 1997, le rapporteur spécial a été interdit d'accès par les autorités burundaises à différentes reprises, ce qu'il a fort déploré dans son rapport du 7 octobre 1997 à l'assemblée générale⁸⁹. Il y demande également que l'exécution des condamnations à mort et à la servitude pénale à perpétuité soit remise jusqu'à ce que le processus de négociation de paix et la réforme du système judiciaire soient accomplis. Le rapporteur spécial a finalement pu se rendre au Burundi pour sa quatrième mission au cours du mois de décembre 1997.

3.2. Au niveau de l'assistance technique

3.2.1. Introduction - Conditionnalité politique de l'aide

Human Rights resolution 1996/1 and Economic and Social Council decision 1996/254, A/51/459, 7 October 1996.

⁸⁷ COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Second report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1996/1, E/CN.4/1997/12, 10 February 1997 et E/CN.4/1997/12/Add.1, 7 March 1997.*

⁸⁸ SECURITY COUNCIL, *Report of the Secretary-General on the situation in Burundi, S/1997/547, 15 July 1997, para.18.*

⁸⁹ GENERAL ASSEMBLY, *Interim report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to Economic and Social Council decision 1997/280, A/52/505, 7 October 1997.*

«Suspend all regime reinforcing development cooperation with governments or non-statal authorities solely in the case of grave and systematic human rights violations, unless this development cooperation promotes respect for human rights»⁹⁰. Il est intéressant de discerner une certaine évolution dans la position des bailleurs de fonds par rapport à la coopération dans le secteur de la justice en cas de graves violations des droits de l'homme et/ou de renversements des régimes démocratiques. Après les événements de 1972, la Belgique a décidé d'arrêter sa coopération avec le Burundi dans le secteur de la justice, «en s'appuyant sur le fait que la justice était inopérante dans le pays et que les massacres perpétrés étaient une catastrophe qui aurait dû être évitée»⁹¹. Depuis les événements de 1993, la justice a, par contre, été un des secteurs où certaines agences de coopération ont maintenu ou mis en place des activités en vue d'éradiquer la culture de l'impunité⁹². Au niveau des partenaires, certains ont préféré, de manière bilatérale ou à travers des mécanismes multilatéraux tels que décrits dans ce qui suit, se concentrer au niveau gouvernemental. D'autres ont préféré diriger leur aide vers le secteur non-gouvernemental, en appuyant certaines ONG de droits de l'homme. Il semble donc y avoir eu une certaine évolution de la conditionnalité, qui frappe de façon linéaire toute la coopération, vers une approche plus diversifiée où le pourcentage de l'aide en matière de justice et droits de l'homme dans la portefeuille de coopération peut éventuellement augmenter.

3.2.2. *Les activités du Haut commissariat des droits de l'homme des Nations Unies*

a. **Présentation des volets promotion, observation et assistance judiciaire**

Suite aux négociations avec le gouvernement burundais et à la visite du Haut commissaire des droits de l'homme, un bureau du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme (CNUDH) a été ouvert à Bujumbura en juin 1994. Il était prévu de développer un programme de coopération technique, initialement pour une période de 3 ans. Ces activités de promotion des droits de l'homme comprennent surtout des volets d'éducation et de formation (y compris des militaires, de la police et de la gendarmerie), le renforcement des capacités des ONG de droits de l'homme, des médias et de la société civile, le renforcement de l'appareil judiciaire, etcetera. Cette approche de promotion et de prévention faisait également l'objet de la reformulation du projet "Renforcement de l'Etat de Droit", approuvé le 29 février 1996. Les bénéficiaires directs envisagés par le projet, dont le budget s'élevait à quelque 1.5 million USD, étaient des formateurs de l'académie militaire ISCAM, des officiers stagiaires et opérationnels de l'armée, des instructeurs du ministère de l'éducation,

⁹⁰ DE FEYTER, K., et al., *Development cooperation: A tool for the promotion of human rights and democratization*, Brussels, June 1995, p.87.

⁹¹ DEVYS, M., "Appui du gouvernement belge aux sections judiciaires et juridiques burundaises", in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, p.35.

⁹² Par exemple, telle était la position de la Belgique à l'occasion de la commission mixte entre la Belgique et le Burundi, tenue en août 1994 à Bruxelles (VERLEYEN, H., *Development cooperation: a tool for the promotion of human rights and democracy? A case-study on Burundi*, Working Paper, University of Antwerp, May 1995, p.12).

des journalistes de la presse écrite, de la radio et de la télévision, des dirigeants des ONG de droits de l'homme, des magistrats, des officiers de la police judiciaire, des greffiers et des juristes de l'administration.

Etant donné la détérioration de la situation sur le terrain, le Haut commissaire des droits de l'homme a jugé nécessaire de compléter les activités de promotion par des mécanismes de protection et d'observation. La Commission des droits de l'homme de l'ONU l'a soutenu dans cette approche en adoptant sa résolution 1995/90 en mars 1995, résolution qui demande l'envoi d'observateurs des droits de l'homme et la nomination d'un rapporteur spécial. Par rapport à l'envoi d'observateurs, un accord a été conclu avec le gouvernement burundais en novembre 1995. A cause des problèmes de financement de l'opération, un premier groupe de 5 observateurs n'a été déployé qu'en avril-mai 1996. A noter qu'en février 1996, le rapporteur spécial Pinheiro avait insisté auprès de la communauté internationale pour assurer un financement permettant l'envoi d'au moins 100 observateurs sur le terrain. Aux termes de son rapport, la réalisation de l'engagement de la communauté internationale à déployer des observateurs sera perçue par les burundais comme la preuve tangible de la préoccupation et de la volonté de cette même communauté pour promouvoir la paix, la réconciliation et le retour à la normalité au Burundi. Si tel est le cas, cette preuve s'avère peu convaincante, car, en novembre 1997, le volet d'observation se limite à 12 observateurs, 2 techniciens, 3 chargés de sécurité et 10 nationaux⁹³.

Un troisième volet d'assistance a été développé en septembre 1996 par l'approbation du projet "Assistance judiciaire au Burundi", dont le budget s'élève à 565.000 USD⁹⁴. Le projet prévoit le recrutement d'avocats étrangers (ainsi que nationaux) qui, en étroite collaboration et avec l'accord du barreau burundais, assureront une assistance judiciaire aux accusés et aux parties civiles⁹⁵ dans le cadre de différentes catégories de procès sus-mentionnées. Cette assistance judiciaire a réellement débuté en février 1997 lors d'une session spéciale de la chambre criminelle de la cour d'appel de Bujumbura. Elle s'est étendue aux chambres criminelles de Ngozi et à Gitega en avril-mai 1997. Le projet est également intervenu dans le contexte des procès contre les prévenus impliqués dans le putsch d'octobre 1993, procès commencés en mai 1997. Fin 1997, 6 avocats étrangers sont intervenus, donc à raison de 2 avocats par chambre criminelle. Il existe une collaboration croissante entre le CNUDH et l'ONG Avocats Sans Frontières, qui examine l'envoi d'une mission permanente à Bujumbura, analogue à son bureau à Kigali.

⁹³ A la mi-juillet 1997, le nombre d'observateurs s'était élevé à 15. D'autres recrutements prévus ont dû être suspendus en raison du manque de financement (HRFOB, *Survolt des activités de la mission d'observation des droits de l'homme au Burundi du 1er mai à la mi-juillet 1997*, p.2).

⁹⁴ Pour les deux projets, le "Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique dans le domaine des droits de l'homme" constitue la source de financement.

⁹⁵ A juste titre, il est jugé important que le programme d'assistance judiciaire ne bénéficie pas seulement aux prévenus mais également aux victimes parties civiles (COUR D'APPEL DE GITEGA, *Note d'appréciation sur le fonctionnement de la chambre criminelle de la cour d'appel de Gitega durant les mois d'avril et mai 1997 avec l'arrivée des avocats étrangers agissant dans le cadre du projet d'assistance judiciaire au Burundi par les Nations Unies*, 25 mai 1997, p.3).

b. Evaluation

Une mission d'évaluation s'est rendue au Burundi en juin 1997 pour analyser la mise en oeuvre des projets en vérifiant les activités, leurs implications financières et leurs rendements. Par rapport au volet de promotion (projet "Renforcement de l'Etat de Droit"), le rapport d'évaluation note qu'à l'exception de l'appui aux forces de l'ordre, toutes les activités prévues dans le document de projet ont été mises en oeuvre à la satisfaction des partenaires gouvernementaux et que la qualité des résultats obtenus est généralement approuvée par les partenaires. La mission recommande néanmoins que le projet se concentre davantage sur une meilleure diffusion d'éducation en droits de l'homme à la base, notamment, à travers la formation des directeurs d'écoles par le biais des inspecteurs de l'éducation primaire et secondaire⁹⁶.

Par rapport à la mission d'observation, il est clair que le projet souffre des conditions d'insécurité, y compris la présence des mines et la situation de guerre qui limitent les activités des observateurs. Une autre contrainte se présente par rapport aux entretiens en privé entre les observateurs et le détenus. Maintes fois, ils ont eu des difficultés à s'entretenir en toute confidentialité avec des détenus, notamment dans les camps militaires et les brigades de la gendarmerie où ils ont été interdit d'accès à certaines occasions. Ainsi, en août 1997, aucun entretien en privé n'a été accordé. Le gouvernement a précisé que l'accord cadre avec le CNUDH n'accorde que la possibilité et non le droit systématique de s'entretenir en privé avec les détenus⁹⁷. Suite à ses visites de prisons, la mission intervient régulièrement afin d'améliorer les conditions de détention (hygiène, santé, surpopulation), surtout dans les cachots. Elle le fait avec un succès inégal.

Le projet d'assistance judiciaire répond à un besoin réel et urgent. Le nombre de demandes judiciaires est important et a augmenté au fur et à mesure que la population s'informait concernant l'existence et l'objectif du projet. Une campagne de sensibilisation a été menée à cet effet. L'atmosphère initiale hostile au cours des audiences a progressivement changé⁹⁸. Dans ce contexte, les avocats nationaux (presqu'exclusivement tutsi) seraient davantage disposés à plaider également les dossiers dits sensibles. Il a été indiqué plus haut (voir section 2.2.2.) comment le pourcentage des jugements prononçant la peine capitale a diminué depuis le début du projet d'assistance judiciaire. D'ailleurs, la qualité de la procédure au niveau du siège se serait également améliorée⁹⁹, ce qui a sans doute une influence sur le nombre

⁹⁶ CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport de la mission d'évaluation des projets "Renforcement de l'Etat de Droit" et "Assistance Judiciaire"*, Genève, juin 1997.

⁹⁷ HRFOB, *Observations du Gouvernement de la République du Burundi sur les rapports de la Mission d'Observation des Droits de l'Homme au Burundi pour les mois de mars, avril, mai, juin, juillet et août 1997*.

⁹⁸ INTERNATIONAL ALERT, *Improving the justice system in Burundi: donor support needed*, London, October 1997.

⁹⁹ Une amélioration de la qualité technique juridique de la procédure ne garantit tout de même en aucune mesure le caractère équitable du jugement. Dans ce contexte, une affirmation des

d'affaires remises. De sérieux problèmes continuent à se poser dans la phase préparatoire pendant l'instruction du dossier. Or l'intervention des avocats étrangers ne commence souvent que la veille de la séance, sans que le projet d'assistance judiciaire puisse réduire la lenteur de l'élaboration des dossiers¹⁰⁰. De plus, la non-conformité des détentions au code de procédure pénale ou à une autre disposition légale semble devenue quasi-normale et largement acceptée, ce qui constitue une invitation aux arrestations arbitraires. De nombreux détenus croupissent en prison pendant plusieurs mois sans que leurs dossiers progressent ou sans qu'ils ne soient interrogés par des autorités judiciaires. Pour y remédier, une intervention tant politique que technique s'avère nécessaire. Elle dépasse en tout cas le contexte du projet d'assistance judiciaire proprement dite. Nous y reviendrons dans la section suivante. Le gouvernement burundais a également formulé quelques critiques concernant le projet d'assistance judiciaire, qui semblent liées, entre autres, au caractère non-permanent des activités des avocats étrangers et au nombre réduit des ressources humaines et matérielles dont dispose le projet. Le gouvernement a souligné que les sessions ne sont pas bien préparées par les avocats étrangers, ce qui donne lieu à des plaidoiries «*improvisées*» ou «*impersonnelles et classiques faute de consulter les dossiers ou de s'entretenir avec le client*»¹⁰¹.

3.3. Suggestions

En sus des recommandations formulées dans les chapitres précédents (par exemple, concernant l'amélioration du système des sessions des chambres criminelles des cours d'appel), nous voulons formuler quelques propositions qui devraient améliorer la conduite des procès actuellement en cours. Ces suggestions devraient être concrétisées à travers une combinaison de décisions politiques et d'interventions techniques. Au niveau de la communauté internationale, ces deux composantes se traduisent en une combinaison de lobbying politique et d'assistance technique. A part les propositions sous-mentionnées, il y a tout de même certaines conditions préalables qui devraient être remplies à tout prix. Certaines violations des droits de l'homme sont incontestables, parfaitement contrôlables et sanctionnables, même si le Burundi est un pays où les sources d'information sont souvent peu fiables, où il y a un contexte de guerre et où les responsabilités pour certaines violations sont souvent difficiles à établir. Nous nous limitons à un exemple concret. En mars 1995, l'auteur de cet article s'est entretenu avec deux détenus victimes de torture à la Brigade Spéciale de Recherche (BSR) à Bujumbura et a pu photographier les preuves de ces violations des droits de l'homme. Un rapport largement diffusé et une action internationale menée par les membres d'Amnesty International ont suivi ces

rumeurs concernant la partialité et le parti pris des magistrats ne pourrait toutefois être que spéculative.

¹⁰⁰ La préparation de la défense est d'ailleurs rendue plus difficile par le refus de certaines instances judiciaires de mettre à disposition des copies des dossiers, que les avocats sont donc censés consulter au tribunal. Voir, par exemple, CIED, *Flash d'actualité*, 14 octobre 1997.

¹⁰¹ HRFOB, *Observations du Gouvernement de la République du Burundi sur les rapports de la Mission d'Observation des Droits de l'Homme au Burundi pour les mois de mars, avril, mai, juin, juillet et août 1997*.

constats¹⁰². Les faits, les responsabilités des autorités burundaises et les possibilités d'y remédier d'un jour à l'autre sont incontestables. Il est dès lors absolument effrayant et totalement inacceptable que les mêmes pratiques de torture au même endroit (la BSR) aient été constatées deux ans plus tard, en 1997. «*Au cours d'une visite générale de la mission d'observation à la BSR à Bujumbura le 30 mai 1997, les observateurs ont découvert que des détenus avaient été soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'un d'entre eux (...) porte des plaies en voie de cicatrisation sur le dos et une enflure vers l'oeil droit*»¹⁰³. La condamnation la plus forte et la plus persistante de ces actes irréfutables ne devrait constituer que la réponse minimale de la part de tous les membres et agences de la communauté internationale. Ces derniers devraient également exiger qu'un entretien privé entre les détenus et les observateurs des droits de l'homme soit accordé dans tous les cas sur simple demande.

3.3.1. Régularisation de la détention préventive

La détention préventive doit retrouver un cadre de légalité. Des milliers de prévenus sont actuellement détenus en violation des garanties prescrites par le code de procédure pénale. Cette situation ne constitue pas seulement une violation des droits de l'homme en soi, elle crée également un contexte susceptible de conduire à des arrestations arbitraires et abusives. Pour remédier à une telle situation, des conditions et des approches de nature politique et technique devraient être combinées.

D'abord, il doit y avoir une prise de position par les autorités judiciaires selon laquelle toutes les arrestations et détentions doivent se conformer à la loi. Car, pendant trop longtemps, la réalité a suggéré le message contraire. Deuxièmement, une réforme législative devra modifier les délais précités du code de procédure pénale concernant le contrôle judiciaire des détentions. Ces nouveaux délais qui doivent permettre aux autorités judiciaires de régulariser la situation actuelle ne peuvent en aucun cas dépasser la mesure du strictement nécessaire. Ils ne peuvent donc porter que sur les prévenus arrêtés dans le passé, les futures arrestations devant respecter les dispositions du code de procédure pénale. Au Rwanda, une intervention semblable a été adoptée par le législateur. Elle a été positive, dans la mesure où elle a incité les autorités judiciaires à régulariser la situation d'illégalité. Elle a été critiquée¹⁰⁴ à juste titre dans la mesure où les dérogations (rétro-actives) aux délais légaux prévues pour la révision judiciaire de la détention sont excessives. Troisièmement, les chambres devraient disposer de davantage de personnel pour traiter les dossiers des détenus. Des sessions permanentes des chambres de conseil devraient être organisées. A cette fin, des magistrats des tribunaux de grande instance devraient être détachés. Il serait

¹⁰² AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi. Survivre. Sans une action immédiate, les massacres continueront*, Londres, juin 1995, p.18; AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi. Torture, Urgent Action*, London, 27 March 1995.

¹⁰³ HRFOB, *Activités de la mission d'observation au Burundi durant le mois de mai 1997*, p.9.

¹⁰⁴ UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report on the situation of human rights in Rwanda submitted by Mr. René Degni-Ségui, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, under paragraph 20 of the resolution S-3/1 of 25 May 1994*, E/CN.4/1997/61, 20 January 1997, para.112.

souhaitable d'y joindre une assistance technique sous forme d'un conseiller juridique étranger.

3.3.2. Promotion de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire

Pour que la justice puisse vraiment jouer son rôle de garant des droits de la population, il est important que cette population se reconnaisse dans l'appareil judiciaire et lui fasse confiance. Dans les circonstances actuelles, le déséquilibre ethnique au sein de la magistrature assise et debout au niveau des juridictions supérieures, ébranle de manière importante la crédibilité du système judiciaire au Burundi. A cela s'ajoutent (et il y a lieu de se demander quel est le lien de causalité entre les deux phénomènes) de nombreuses plaintes concernant le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire. La réponse principale requise devant une telle situation est de nature politique. Une intervention sous forme d'assistance technique pourrait la compléter, mais pas la remplacer. Une prise de position ferme par les autorités, aussi bien du pouvoir exécutif que du pouvoir judiciaire, contre toute ingérence dans les prérogatives du pouvoir judiciaire est nécessaire. Dans ce même contexte, il y a lieu de revoir, par exemple, la composition et les compétences du conseil supérieur de la magistrature, qui, aux termes de l'article 229 de la loi du 14 janvier 1987, est «*garant de l'indépendance des Magistrats du siège dans l'exercice de la Juridiction*». Au Rwanda par exemple, contrairement à la situation burundaise, ni le président de la république, ni le ministre de la justice ne sont membres du conseil¹⁰⁵. Une étude approfondie et comparative serait souhaitable à ce sujet.

Le premier licencié en droit est sorti de l'université en 1972. Depuis lors, la majorité des étudiants en droit faisaient partie d'une classe sociale élevée, 90% d'entre eux étaient tutsi, 80% étaient de sexe masculin¹⁰⁶. Tout le monde sera d'accord que les femmes devraient être encouragées à étudier le droit afin d'instaurer un certain équilibre entre magistrats hommes et magistrats femmes. Sans vouloir imposer des quotas trop stricts, la même logique de l'équilibre raisonnable s'applique sans aucun doute à d'autres domaines: la classe sociale, la région d'origine, et, pourquoi pas, l'appartenance ethnique. Il s'agit bien évidemment d'ajustements importants mais à moyen et à long terme. A court terme, afin d'introduire un équilibre ethnique raisonnable au sein de la magistrature au niveau des juridictions supérieures, n'y a-t-il pas lieu de prendre d'autres mesures? Ainsi, une réforme législative devrait permettre la promotion des magistrats (non-juristes) des tribunaux de résidence, à condition qu'ils aient un certain nombre d'années d'expérience et moyennant une formation accélérée de quelques 6 mois. Pour cette formation, une assistance

¹⁰⁵ Au Rwanda, par rapport à la représentation du pouvoir exécutif dans le conseil, l'article premier de la loi organique n°3/96 du 29 mars 1996 portant organisation, fonctionnement et compétences du conseil supérieur de la magistrature, stipule que «*les Commissaires du Gouvernement auprès du Département des Cours et Tribunaux participent aux réunions du Conseil Supérieur de la Magistrature sans voix délibérative*».

¹⁰⁶ DEVYS, M., "Appui du gouvernement belge aux sections judiciaires et juridiques burundaises", in PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES, *Le fonctionnement de la justice au Burundi. Actes de la Table ronde du 7 juillet 1995*, Bruxelles, 1995, p.34.

technique financière ou sous forme d'expertise juridique par des bailleurs de fonds, devrait s'inscrire dans ce contexte global (politique et technique) de promotion de l'indépendance et de l'impartialité de l'appareil judiciaire. La "carotte" de l'appui en ressources matérielles pourrait inciter les autorités à entamer une réforme dans ce sens.

3.3.3. Assistance technique par des magistrats ou des juristes étrangers

Contrairement au Rwanda, le système judiciaire burundais ne souffre pas vraiment d'un manque de ressources humaines qui pourrait justifier l'intervention de magistrats ou de juristes étrangers. Dès lors, le gouvernement ne pourrait justifier le remplacement des magistrats burundais par des magistrats étrangers qu'en reconnaissant le manque d'impartialité des nationaux ou au moins la perception partielle de leurs activités.

A cela s'ajouterait l'objection de la souveraineté nationale qui a également été invoquée par l'assemblée nationale au Rwanda contre cette idée de faire appel à des magistrats étrangers. Comme la commission technique chargée de la préparation du débat national l'a suggéré, il est tout de même possible de «*recourir à l'expertise étrangère sans porter atteinte à la souveraineté nationale*»¹⁰⁷.

Cette assistance technique étrangère pourrait se concrétiser sous différentes formes:

- au niveau des enquêtes et de l'instruction du dossier par le déploiement de juristes étrangers au sein des parquets de la république;
- au niveau de la chambre de conseil en ajoutant un magistrat étranger pour appuyer la régularisation des détentions préventives;
- au niveau du siège de la chambre criminelle des cours d'appel en remplaçant un des trois juges burundais par un homologue étranger (ou éventuellement en ajoutant un observateur étranger au siège)¹⁰⁸.

3.3.4. Un Tribunal Pénal International pour le Burundi?

Plusieurs acteurs nationaux et internationaux ont suggéré la création d'un tribunal pénal international pour le Burundi, ou l'extension du mandat du tribunal pénal international pour le Rwanda. Les réactions de la part de la communauté internationale ont été diverses mais généralement réticentes: une fois de plus, il semble y avoir une différence d'opinion entre les techniciens des droits de l'homme (les rapporteurs spéciaux Pinheiro et Bacre Ndiaye) et les institutions politiques (conseil de sécurité et secrétaire général).

Certains auteurs ont abandonné l'idée à cause du malaise et de la démotivation qu'elle pourrait susciter auprès des magistrats burundais¹⁰⁹. Il faut sans doute y ajouter un certain scepticisme suite aux opérations du TPIR qui n'ont pas (encore) donné ce que la communauté internationale et le Rwanda avaient espéré au moment de son installation.

3.3.5. «Nul n'est censé ignorer la loi.»

Une grande partie de la législation burundaise n'est adoptée et publiée qu'en langue française. Bien que cela fasse partie de la tradition légistique et de la pratique du droit du pays, cela reste néanmoins un problème dans la mesure où toute la

¹⁰⁷ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *op.cit.*, p.24.

¹⁰⁸ *Burundi Scope*, 6 juin 1997, p.2.

¹⁰⁹ DECLERCK-GOLDFRACHT, J. et DE MAN, A., *op.cit.*, p.8.

population est en principe censé connaître et respecter la loi. La grande distance entre le droit "moderne", y compris l'appareil judiciaire, et la majorité de la population (illettrée) est encore nourrie par la barrière de la langue. A ce propos, la commission technique chargée de la préparation du débat national sur les problèmes fondamentaux du pays a suggéré de traduire tous les textes de loi en *kirundi*¹¹⁰. D'autres options moins ambitieuses seraient la production d'une brochure de vulgarisation au sujet de l'Etat de droit en *kirundi* ou la publication d'un lexique juridique kirundi-français qui couvrirait la quasi-totalité de la terminologie couramment utilisée dans le contentieux judiciaire (donc portant surtout sur la procédure pénale et civile et sur le droit foncier).

Anvers, mars 1998

¹¹⁰ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *op.cit.*, p.24.

