



# Assemblée générale

Distr. générale  
10 août 2015  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Trentième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff**

### Additif

### **Mission au Burundi (8-16 décembre 2014)\***

#### *Résumé*

Depuis la signature de l'Accord d'Arusha et, en particulier, depuis l'adoption de la Constitution de 2005 qui a institutionnalisé l'accord de partage du pouvoir, le Burundi avait beaucoup fait jusqu'en avril 2015 pour mettre un terme au conflit et en surmonter les conséquences. Les efforts de démobilisation massive et de réinsertion, conjugués à une représentation ethnique concertée dans tous les organismes officiels, y compris dans le secteur de la sécurité, avaient aussi permis au pays, depuis 2009, d'assurer un certain degré de stabilité. Si le Burundi était resté fidèle à la voie qu'il avait suivie depuis la signature de l'Accord d'Arusha jusqu'à la fin avril 2015, il devrait aujourd'hui s'employer non seulement à garder le cap mais aussi à accélérer le rythme de la transition vers une société fondée sur l'état de droit. Cela étant posé, les autorités doivent faire de sérieux efforts pour assurer la réparation des violations massives commises par le passé et montrer ainsi leur volonté d'en finir avec la tradition d'impunité, ce qui permettra aux institutions et aux mécanismes nationaux de dûment protéger, aujourd'hui, les droits de l'homme. Les initiatives de justice transitionnelle doivent réellement être fondées sur les droits de l'homme et viser à promouvoir l'exercice de ces droits. Elles ne doivent pas être utilisées comme des instruments « de revanche » au profit d'un seul camp.

La Commission vérité et réconciliation, récemment créée, devra montrer son indépendance si elle veut gagner en crédibilité et obtenir la confiance de la population et des victimes. Le risque que la Commission se transforme en « commission du

\* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé, et il est distribué dans la langue originale et en français seulement.



pardon » devrait être pris au sérieux. La signature d'accords individuels de pardon ne saurait être une solution efficace et globale pour remédier aux atteintes flagrantes au principe fondamental de l'état de droit, qui ont résulté des violations massives commises par le passé. Aussi important que soit le bon fonctionnement d'une commission de vérité, les autres piliers de la justice transitionnelle ne doivent pas être relégués au second plan, comme cela a été le cas au Burundi au cours des dix dernières années.

Il est très préoccupant que les discussions portant sur la justice pénale en rapport avec les violations massives en soient au point mort; elles ne doivent pas être encore reportées. Le régime des immunités « provisoires », qui s'est considérablement développé, fait obstacle à toutes les initiatives en faveur de la justice.

Les initiatives en matière de réparation ont surtout porté sur la restitution des terres. Il est essentiel que la Commission nationale des terres et autres biens et la nouvelle Cour spéciale fonctionnent de manière indépendante et impartiale en veillant à ce que les questions foncières soient réglées sans tenir compte des questions d'affiliation politique, d'appartenance ethnique ou d'autres considérations du même type. Une réforme foncière de plus grande ampleur doit être entreprise, de même que des efforts pour garantir l'accès des femmes à la terre. Il importe aussi d'envisager systématiquement la mise en place de programmes complets et réalistes de réparation, qui prêtent une attention particulière aux besoins des plus vulnérables et qui soient fondés sur la consultation.

Des avancées louables avaient été réalisées à la fin avril 2015 dans les domaines de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion. Toutefois, dans le cadre de la réforme en cours du secteur de la sécurité, il importe de tenir compte des questions de justice pour garantir la mise en place d'une structure institutionnelle qui contribuera à prévenir les violations futures. Alors qu'il est largement reconnu que des réformes sont nécessaires pour mettre en place un appareil judiciaire indépendant, le pouvoir exécutif et le parti politique au pouvoir exercent toujours un strict contrôle du secteur de la justice.

La société burundaise subit encore les effets de la transmission de la violence d'une génération à l'autre. Les récits historiques reproduisent les vieilles divisions et alimentent la peur dans les familles et les communautés. L'absence d'efforts tendant à enseigner l'histoire récente du pays dans le but de favoriser le dialogue, conjuguée aux rares initiatives de commémoration de la mémoire soutenues (et non contrôlées) par l'État, et au manque d'intérêt pour la question des fosses communes, sont de nature à alimenter la division.

## Annexe

[Anglais et français seulement]

**Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité,  
de la justice, de la réparation et des garanties  
de non-répétition, Pablo de Greiff, sur sa mission  
au Burundi (8-16 décembre 2014)**

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	4
II. Contexte de la visite . . . . .	4
A. Contexte politique . . . . .	4
B. Considérations d'ordre général . . . . .	6
III. Commission vérité et réconciliation . . . . .	7
A. Contexte . . . . .	7
B. Mandat, composition et structure . . . . .	7
C. Problèmes potentiels liés au fonctionnement de la Commission . . . . .	7
IV. Retard pris dans les initiatives en faveur de la justice . . . . .	10
A. La création d'un mécanisme de justice spécialisé dans l'impasse . . . . .	11
B. Immunités « provisoires » . . . . .	11
C. La Commission vérité et réconciliation retarde-t-elle encore le moment où la justice sera rendue? . . . . .	12
V. Nécessité d'adopter des mesures de réparation plus larges . . . . .	13
A. Restitution des terres . . . . .	13
B. Nécessité d'une réforme foncière plus large et d'un meilleur accès à la terre pour les femmes . . . . .	14
C. Programme complet de réparations . . . . .	14
D. Programme d'assistance immédiate aux victimes . . . . .	16
VI. Réformes institutionnelles indispensables pour garantir la non-répétition . . . . .	16
A. Réforme du secteur de la sécurité . . . . .	16
B. Réforme du système de justice . . . . .	18
C. Accès à la justice et autonomisation juridique . . . . .	19
D. Éducation, processus mémoriels et archives . . . . .	20
VII. Observations et recommandations . . . . .	21
A. Observations . . . . .	21
B. Recommandations . . . . .	23

## I. Introduction

1. Conformément à la résolution 27/3 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, s'est rendu au Burundi du 8 au 16 décembre 2014, à l'invitation du Gouvernement.

2. L'objet de cette visite était d'évaluer avec objectivité et impartialité les mesures adoptées par le Gouvernement dans les domaines de la recherche de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, et de conseiller les autorités et la société burundaise sur les moyens de s'occuper vraiment des violations commises par le passé dans le cadre de la transition vers un système fondé sur l'état de droit.

3. Pendant sa visite, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec le premier Vice-Président de la République et les Ministres des relations extérieures, de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre, de la justice, des finances, de l'intérieur, ainsi que de la défense nationale et des anciens combattants. Il s'est aussi entretenu avec des membres de la Commission nationale permanente de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et des membres de la Commission de la justice et des droits de la personne humaine de l'Assemblée nationale. Il a également rencontré le Président de la Cour suprême, des membres de la Cour spéciale des terres et autres biens, le Président de la Commission nationale des terres et autres biens, le Président de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme et le Président de l'ancienne commission tripartite chargée des consultations nationales. Il a aussi rencontré le Président nouvellement nommé de la Commission vérité et réconciliation. À Bujumbura, il s'est entretenu avec des chefs religieux, des représentants de partis politiques, le Représentant spécial du Secrétaire général et chef du Bureau des Nations Unies au Burundi; ainsi que des représentants d'organismes des Nations Unies et des membres du corps diplomatique. Pendant sa visite, il a rencontré des représentants de la société civile et s'est déplacé pour s'entretenir avec des victimes de violations massives qui avaient été commises à Bugendana, Gatumba, Itaba, Kibimba, Kimina et Nyambeho. Il remercie tous ceux qui lui ont fait part de leurs précieuses et importantes expériences et réflexions.

4. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement burundais pour son invitation et pour sa coopération, et remercie aussi la Section des droits de l'homme et de la justice du Bureau des Nations Unies au Burundi pour l'aide fournie.

## II. Contexte de la visite

### A. Contexte politique

5. Depuis son indépendance en 1962, le Burundi a connu des cycles de violence d'une très grande ampleur, souvent motivés par des facteurs ethniques, qui ont conduit à des violations flagrantes des droits de l'homme et à de graves atteintes au droit international humanitaire. Ces violations, qui pour la plupart n'ont pas été traitées, ont alimenté la transmission de la violence entre les générations pendant des dizaines d'années. Des événements cruciaux se sont produits en 1965, 1972, 1988, 1991 et 1993, et, par la suite, durant la guerre civile. L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (Accord d'Arusha) de 2000 ainsi que les accords ultérieurs avec les deux principaux mouvements rebelles, le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie en 2003 et le Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération en 2006, ainsi que la Constitution de 2005, ont établi le cadre d'une paix et d'une stabilité plus grandes que jamais depuis l'indépendance du pays, et d'un changement important dans les relations intercommunautaires.

6. Le Burundi a sans doute le mécanisme consociatif le plus complexe au monde. Comme cela est le cas avec tous les mécanismes de ce type, il vise à concilier les revendications de la majorité et les droits des minorités au moyen, dans ce cas, d'un dispositif savamment orchestré qui conjugue proportionnalité et surreprésentation des minorités. Le Président de la République doit être secondé par deux vice-présidents, un Hutu et un Tutsi. Tous les postes au sein du Gouvernement doivent être partagés selon une formule 60/40 entre les Hutus et les Tutsis, la même proportion s'appliquant aux membres de l'Assemblée nationale, si nécessaire au moyen d'un mécanisme de cooptation. Le Sénat, tout comme les forces armées, est partagé (50/50) entre les Hutus et les Tutsis, et des équilibres régionaux sont aussi prévus. Ce mécanisme n'est pas seulement fondé sur un accord de partage du pouvoir mais prévoit aussi que les partis politiques doivent être mixtes du point de vue ethnique et régional, et les exigences de majorité qualifiée (quorum des deux tiers pour tout acte législatif et au moins deux tiers des voix pour qu'une loi puisse être adoptée) renforcent encore la protection des droits des minorités et constitue une incitation à dé-ethniser la politique<sup>1</sup>.

7. L'Accord d'Arusha énonce des mesures pour combattre l'impunité, notamment l'établissement de la Commission nationale vérité et réconciliation et la Commission d'enquête judiciaire internationale. Il prévoit aussi la possibilité pour le Gouvernement de demander au Conseil de sécurité d'établir un tribunal pénal international au cas où le rapport de la Commission d'enquête établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité.

8. Des consultations nationales sur la justice transitionnelle ont été organisées en 2009 afin de recueillir des vues sur les moyens d'en finir avec l'héritage des violations massives commises par le passé et de mettre un terme à l'impunité, l'objectif ultime étant de promouvoir la réconciliation nationale<sup>2</sup>.

9. La Commission vérité et réconciliation a été créée et ses membres nommés en décembre 2014, soit quatorze ans après la signature de l'Accord d'Arusha. Parallèlement, le Bureau des Nations Unies au Burundi s'est acquitté du mandat que lui avait confié le Conseil de sécurité et ses responsabilités ont été transférées à l'Équipe de pays des Nations Unies.

10. Lorsque le Rapporteur spécial s'est rendu dans le pays, la campagne politique en vue des élections de 2015 avait déjà été lancée. Lors de plusieurs réunions, des préoccupations ont été exprimées concernant différents aspects du processus politique à venir, notamment la question de savoir si le Président sortant se présenterait à nouveau et si cette option était constitutionnelle; les assurances fournies aux partis selon lesquelles ils pourraient mener campagne en toute liberté et sans restriction; l'efficacité et l'impartialité du processus électoral; et, question la plus importante, les menaces que faisaient peser les milices de jeunes, en particulier les *Imbonerakure*, qui soutenaient ouvertement le Gouvernement du moment.

11. À la fin avril 2015, des observateurs nationaux et internationaux s'étaient dits alarmés par la situation au Burundi. La décision du parti au pouvoir de laisser le Président sortant, Pierre Nkurunziza, se présenter à un troisième mandat a déclenché

<sup>1</sup> Le mécanisme est rendu plus complexe encore dans la mesure où il intègre des membres du Gouvernement et des membres des mouvements rebelles. Voir René Lemarchand, « Consociationalism and power sharing in Africa : Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo », *African Affairs* vol. 106, n° 422 (janvier 2007); Stef Vandeginste, *Stones Left Unturned : Law and Transitional Justice in Burundi* (Anvers, Belgique, Intersentia, 2010).

<sup>2</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi (Bujumbura, avril 2010), p. 11. Consultable à l'adresse [www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf).

des protestations qui ont donné lieu à une vague d'assassinats, d'arrestations arbitraires et d'actes d'intimidation de la part de la police<sup>3</sup>. Les discours de haine toujours plus nombreux, conjugués aux graves restrictions imposées aux libertés d'expression et de réunion pacifique, étaient profondément préoccupants.

## B. Considérations d'ordre général

12. Le Rapporteur spécial souhaite faire part de trois grandes considérations. Premièrement, l'Accord d'Arusha, qui s'inscrit dans le cadre d'une approche très vaste des violations commises par le passé, fait référence à des mécanismes de vérité et de justice et à des réformes institutionnelles. Toutefois, les discussions menées au niveau national ainsi qu'avec des acteurs internationaux au cours des dix dernières années ont surtout porté sur la création d'une commission de vérité, les autres mesures de justice transitionnelle ayant été reléguées au second plan. Pourtant, les quatre éléments que forment la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition devraient être considérés comme des volets d'une politique globale et non comme un menu dans lequel les gouvernements peuvent choisir une mesure ou en sacrifier une à une autre<sup>4</sup>. Le Rapporteur spécial rappelle que, du point de vue juridique, il existe des droits bien établis à la vérité<sup>5</sup>, à la justice<sup>6</sup> et à la réparation<sup>7</sup>, ainsi qu'à des réformes qui permettent la réalisation de ces droits, que dans la pratique, l'expérience internationale montre bien que ces mesures fonctionnent mieux quand elles se complètent les unes et les autres et qu'aucune mesure ne peut à elle seule remplacer toutes les autres, et que du point de vue moral, il existe une obligation à offrir une réparation la plus complète possible aux victimes qui ont subi des souffrances indicibles et à faire en sorte que de telles souffrances ne se reproduisent plus jamais.

13. Deuxièmement, de nombreuses parties prenantes se sont déclarées profondément préoccupées par le fait que les mesures de justice transitionnelle pourraient être mises en œuvre de façon sélective pour favoriser des sympathisants et des alliés politiques et défavoriser d'autres parties intéressées. L'expérience d'autres pays a permis de parvenir à un constat très simple : les mesures de justice transitionnelle offrent des perspectives d'insertion sociale pour la simple raison qu'elles sont fondées sur les droits de l'homme et visent à promouvoir ces droits. C'est pourquoi, elles ne doivent jamais être utilisées comme des instruments « de revanche ». Elles doivent être centrées sur les droits et non sur des intérêts ou des considérations d'opportunité. La violation même des droits est suffisante pour justifier l'adoption de telles mesures; des facteurs tels que l'identité ethnique, l'affiliation politique ou toute autre considération ne doivent pas entrer en ligne de compte.

14. Troisièmement, la réparation des violations massives commises par le passé et le fait de garantir les droits des citoyens aujourd'hui sont deux choses étroitement liées; une tradition d'impunité est à la fois la manifestation et la cause des faiblesses institutionnelles. C'est seulement lorsqu'elles se montrent capables de résoudre des conflits que les institutions gagnent la confiance des citoyens, qui collaborent alors avec elles et leur permettent ainsi de résoudre les problèmes plus efficacement. Il est impossible de construire des institutions légitimes et dignes de confiance, capables de défaire des pratiques abusives, en l'absence de responsabilisation. Certains des problèmes que rencontre aujourd'hui le Burundi seraient nettement plus simples à

<sup>3</sup> Voir HCDH, « Pre-election violence endangers Burundi's young democracy, UN rights experts warn » (30 avril 2015), communiqué de presse. Consultable à l'adresse [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15909&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15909&LangID=E).

<sup>4</sup> Voir A/HRC/21/46, par. 22 à 27 et 62.

<sup>5</sup> Voir A/HRC/24/42, par. 18 à 20.

<sup>6</sup> Voir A/HRC/27/56, par. 27 à 32.

<sup>7</sup> Voir A/69/518, par. 14 à 18.

régler si le pays s'était davantage occupé de son histoire d'impunité, qui est aussi longue que l'histoire des violations commises dans le pays. Le Rapporteur spécial a déjà fait valoir que la réparation des violations massives commises par le passé ne découlait pas d'un quelconque intérêt rétrospectif en soi. L'objectif est plutôt de reconnaître que les victimes sont titulaires de droits, de promouvoir la confiance, en particulier dans les institutions, de renforcer l'état de droit et de favoriser la réconciliation ou l'insertion sociale. C'est dans cet esprit qu'est rédigé le rapport.

### **III. Commission vérité et réconciliation**

#### **A. Contexte**

15. L'Accord d'Arusha de 2000 prévoyait la création d'une commission nationale vérité et réconciliation. Dans son rapport de 2005, la mission d'évaluation sur la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale au Burundi a recommandé une approche à deux volets consistant notamment à créer une commission de vérité (à composition mixte nationale et internationale) et à mettre en place une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais (voir S/2005/158, par. 53). En 2011, une commission technique présidée par le Ministre des affaires étrangères a aidé le Gouvernement à créer une telle commission et a élaboré un projet de loi. La loi n° 1/18 portant création d'une commission vérité et réconciliation, qui s'écarte sensiblement des précédents projets, a été adoptée en mai 2014.

#### **B. Mandat, composition et structure**

16. La Commission dispose d'un mandat de quatre ans pour enquêter et établir la vérité concernant les violations flagrantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre le 1<sup>er</sup> juillet 1962 et le 4 décembre 2008. Elle est notamment chargée de proposer un programme de réparations, de favoriser le pardon et la réconciliation, de créer des monuments commémoratifs, de soutenir les réformes institutionnelles pour garantir la non-répétition des violences passées et de promouvoir la réécriture de l'histoire.

17. La Commission est une institution indépendante composée de 11 membres, dont au moins 4 femmes et 1 membre de la communauté Batwa. Les commissaires exercent leur activité à temps plein et ne peuvent avoir d'autres fonctions à caractère public ou privé.

18. La Commission comprend une assemblée plénière, un bureau et des sous-commissions, et est assistée d'un conseil consultatif international composé de cinq personnalités de haut rang qui jouissent d'une grande autorité morale. Le Conseil fournit un soutien éthique ainsi que des conseils et recommandations, et facilite les rapports de la Commission avec les différents acteurs nationaux et internationaux.

#### **C. Problèmes potentiels liés au fonctionnement de la Commission**

##### **1. Priorité accordée à la procédure de pardon et relégation au second plan de la fonction « vérité »**

19. Avec pour objectif affiché de promouvoir la réconciliation, la Commission est chargée de concevoir une procédure par laquelle les victimes peuvent accorder le « pardon » aux coupables qui le demandent et expriment des regrets. D'après les vues qu'il a recueillies durant sa visite, le Rapporteur spécial craint que la fonction de recherche de la vérité de la Commission soit reléguée au second plan du fait de la priorité accordée à la procédure de pardon qui, de surcroît, est souvent confondue avec l'objectif même de réconciliation. Cinq grandes questions se posent en la matière.

20. Premièrement, la réconciliation ne doit être conçue ni comme une alternative à la justice ni comme un objectif qui peut être atteint indépendamment de la mise en œuvre des quatre mesures (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition) dans le cadre d'une approche globale<sup>8</sup>. L'approche adoptée au titre de la loi n° 1/18 semble réduire le processus de réconciliation, qui comprend plusieurs facettes et étapes, à un simple changement d'attitude qui pourrait naître de rencontres entre les personnes. En fait, pour favoriser la réconciliation, il faut avant tout (r)établir et renforcer la confiance dans les institutions de l'État et entre les personnes. Cette confiance n'est pas simplement donnée mais doit être gagnée. Elle résulte de l'engagement à partager les mêmes valeurs et à prendre des mesures à cet effet, notamment pour révéler la vérité, sanctionner les responsables et atténuer les conséquences des graves préjudices subis, ainsi que pour empêcher que les violations ne se reproduisent. Il ne saurait y avoir de réconciliation nationale durable en l'absence de telles mesures.

21. Deuxièmement, si le « rapprochement » entre les personnes, en particulier au niveau local, est important, il convient de noter que les violations massives qui ont été commises ne sont pas seulement des violations des droits des personnes mais aussi des atteintes au principal fondamental de l'état de droit. Les accords individuels de « pardon » ne sont pas une solution efficace et globale permettant de remédier à ces violations systémiques et structurelles.

22. Troisièmement, la loi n° 1/18 n'est pas très claire au sujet des conséquences juridiques d'un pardon. La Commission n'est certes pas un mécanisme judiciaire mais, dans la pratique, le pardon peut avoir des conséquences juridiques. La procédure de pardon peut s'apparenter de fait à une amnistie accordée par la personne dont les droits ont été violés. En cas d'actes de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de crimes impliquant des violences sexuelles ou d'autres violations flagrantes des droits de l'homme ou graves atteintes au droit international humanitaire, l'amnistie serait tout particulièrement contestable.

23. Quatrièmement, compte tenu de la récurrence des cycles de violence au Burundi, certains remontant à plusieurs décennies, et du nombre élevé de victimes et de bourreaux, il pourrait être très compliqué de réunir les parties concernées dans le cadre de la procédure de pardon et cela pourrait donner lieu à un déni de traitement équitable. Autre problème de taille, la tâche consistant à réunir les bons binômes victimes/bourreaux pourrait s'avérer particulièrement lourde et absorber la majeure partie des ressources et des capacités dont dispose la Commission.

24. Dernier point, et peut-être non le moindre, le mécanisme de pardon fait peser une charge excessive sur les victimes. Un tel mécanisme, adoubé au nom de la réconciliation, dans des cas où tous les risques pour la sécurité n'ont pourtant pas été neutralisés, place les victimes dans une position où il est presque impossible de refuser d'accorder le pardon à des responsables qui, très souvent, peuvent (toujours ou à nouveau) occuper des postes à responsabilité et où le pardon est principalement motivé par la crainte de représailles. Une telle pression n'est pas souhaitable et peut constituer en fin de compte une forme de coercition. La publication d'une liste de victimes qui ont accordé le pardon ne peut qu'accroître cette pression et/ou les risques pour les victimes. Les victimes qui ont subi des actes de violence ou des traumatismes devraient bénéficier d'une considération et d'une prise en charge particulières pour éviter de leur faire revivre les traumatismes subis. C'est pourquoi le Rapporteur spécial craint que la procédure de pardon fasse peser une charge excessive sur les victimes et, en l'absence de mesures globales de justice transitionnelle, ne contribue pas à la réconciliation.

25. Le Rapporteur spécial souligne que le succès de la Commission dépendra de sa capacité d'accorder l'attention qu'il convient à ses fonctions d'établissement de la

---

<sup>8</sup> Voir A/HRC/21/46, par. 37.

vérité et de recherche des victimes. Étant donné le nombre considérable de victimes et la multiplicité des périodes de violence, la Commission a déjà beaucoup à faire pour s'acquitter pleinement de ces fonctions.

## 2. Indépendance de la Commission

26. Les commissions de vérité tirent en grande partie leur pouvoir de l'autorité morale et de la compétence des membres qui les composent<sup>9</sup>. La loi n° 1/18 définit les critères auxquels doivent satisfaire les commissaires, à savoir la probité, l'intégrité, les compétences techniques et la capacité de transcender les clivages de toute nature. Les commissaires doivent être impartiaux et de bonne moralité, aptes à promouvoir la réconciliation et ne pas avoir commis de graves violations des droits de l'homme.

27. À partir d'une liste restreinte de 33 candidats (sur plus de 700 candidatures), 11 commissaires qui représentaient soit des partis politiques soit des groupes religieux, ont été nommés en décembre 2014<sup>10</sup>.

28. De nombreuses et diverses personnes interrogées ont regretté que très peu de commissaires représentent des organisations non gouvernementales. Durant les consultations sur la justice transitionnelle organisées en 2009, de nombreux Burundais s'étaient prononcés en faveur de la représentation de la société civile au sein de la future commission de vérité. Le résultat final a fait naître des doutes quant à la transparence et à l'intégrité du processus de sélection, certains alléguant même qu'une présélection avait été effectuée.

29. Le Rapporteur spécial regrette la décision de ne pas inclure au sein de la Commission un bon nombre de personnes issues de la société civile, compétentes et spécialisées dans les droits de l'homme et la justice transitionnelle, dans la mesure où cette décision prive d'emblée la Commission d'une mesure de confiance et de crédibilité qui était pourtant vraiment nécessaire dans le cadre de la procédure d'établissement de la vérité. Il faudra désormais tout faire pour établir cette confiance et cette crédibilité.

30. Quel que soit le contexte, les commissions de vérité s'appuient sur les efforts préalables déployés par les victimes et des organisations de la société civile pour recueillir ou préserver les preuves, et pour organiser, encourager et soutenir les témoins. La Commission nouvellement créée ne peut se permettre de travailler sans ces formes d'assistance, qui dépendent toutes de la confiance des victimes et des organisations de la société civile.

31. Le Rapporteur spécial fait observer que les experts du Conseil consultatif international (qui ne sont pas parties aux différends locaux) peuvent apporter des contributions importantes, à condition qu'ils soient sollicités pour des conseils de fond et que le Conseil ne soit pas seulement perçu comme un instrument de réseautage et de collecte de fonds. En outre, le Conseil, en raison de sa conception même, ne peut remédier aux lacunes concernant l'indépendance et la capacité des commissaires.

## 3. Cadre de protection

32. Le Rapporteur spécial se félicite de l'importance que la loi n° 1/18 accorde à la protection des victimes et des témoins, et de la disposition selon laquelle une loi relative à la protection des témoins doit être promulguée avant la réalisation de toute enquête sur le terrain. Étant donné qu'il pourrait être nécessaire d'assurer une protection contre divers acteurs, notamment des personnalités de haut rang ou de hauts

<sup>9</sup> Voir A/HRC/24/42, par. 53.

<sup>10</sup> Burundi, décret n° 100/286 (8 décembre 2014).

fonctionnaires, ou encore d'anciens rebelles démobilisés, il est essentiel que la loi soit rapidement adoptée et appliquée.

33. La loi n° 1/18 prévoit aussi la création d'une unité de protection des victimes et des témoins, composée d'agents en service permanent auprès de la Commission, qui se distinguent par leur impartialité et leur indépendance par rapport à des intérêts politiques, économiques ou autres. Les victimes et les témoins, quel que soit leur origine, doivent se sentir en sécurité pour pouvoir solliciter la Commission et témoigner librement sans crainte de stigmatisation ni de représailles.

34. Les mesures de protection doivent être de grande ampleur et inclure un soutien et des conseils médicaux et psychosociaux, ainsi qu'un accès à des avocats. Le Rapporteur spécial salue les mesures spéciales qu'il est envisagé de prendre pour aider les victimes traumatisées, les enfants, les personnes âgées et les victimes de la violence sexuelle.

#### 4. Perspective de genre

35. La loi n° 1/18 prévoit la nomination d'au moins quatre femmes commissaires. Cette participation des femmes fait que la Commission s'occupera plus volontiers des questions relatives aux femmes; toutefois, elle ne garantit pas que la Commission adoptera une perspective de genre ni que cela sera le cas lors de la création de la sous-commission chargée du genre et de la protection des victimes et des témoins<sup>11</sup>. La Commission a beaucoup à faire pour contribuer à révéler les violations dont ont été victimes les femmes et les filles, y compris les actes de violence sexuelle et de violence fondée sur le genre. C'est pourquoi, il importe que les commissaires et le personnel de la Commission en général soient capables de s'occuper des questions relatives au genre et que la sous-commission intègre une perspective de genre dans les travaux de la Commission<sup>12</sup>.

#### 5. Ressources

36. Comparées à d'autres dépenses, les commissions de vérité coûtent relativement peu cher même si elles ont besoin de ressources importantes et, idéalement, prévisibles<sup>13</sup>. La loi n° 1/18 dispose que les fonds de fonctionnement de la Commission proviennent du Gouvernement par la voie de la loi de finances et de partenaires nationaux et internationaux. En 2015, la Commission s'est vue allouée un budget annuel d'environ 941 300 dollars. Toutefois, il est difficile de savoir si des ressources suffisantes seront allouées à la Commission pendant toute la durée de son mandat. Le manque de ressources et l'irrégularité des versements pourraient gravement entraver son action.

## IV. Retard pris dans les initiatives en faveur de la justice

37. L'Accord d'Arusha définit une approche globale et les limites normatives des mécanismes de justice traditionnelle d'après-conflit au Burundi, y compris des principes et des mesures visant à garantir la justice pour les atrocités commises<sup>14</sup>. L'Accord est un exemple d'évolution positive du droit international fondé sur l'idée que, pour assurer la paix, la justice ne saurait être sacrifiée. Cette idée reconnaît qu'une culture de l'impunité est au cœur même des nombreux cycles de violence. La justice pénale est considérée depuis longtemps comme un bon moyen de contribuer à briser le cycle de violence, en particulier parce qu'elle sert à réaffirmer des normes et à diffuser le message clair selon lequel nul n'est au-dessus de la loi<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Voir Burundi, règlement interne, loi n° 1/18, art. 56.

<sup>12</sup> Voir A/HRC/24/42, par. 36.

<sup>13</sup> Ibid., par. 65 à 67.

<sup>14</sup> Accord d'Arusha, Protocole I, chap. II.

<sup>15</sup> Voir A/HRC/27/56, par. 23.

38. L'Accord d'Arusha réitère aussi un certain nombre d'obligations déjà connues en droit international<sup>16</sup>, à savoir l'obligation d'enquêter et de poursuivre les auteurs d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, et exclut l'amnistie pour les auteurs de tels crimes<sup>17</sup>. Les consultations nationales de 2009 ont suivi la même approche que l'Accord<sup>18</sup>, mais en dépit d'un certain nombre d'engagements clairement définis, l'interdiction d'accorder l'amnistie a été, dans la pratique, en grande partie contournée et quinze après la signature de l'Accord d'Arusha, la mise en œuvre de son volet consacré à la justice reste lettre morte.

## A. La création d'un mécanisme de justice spécialisé dans l'impasse

39. La création d'un mécanisme de justice spécialisé pour poursuivre les auteurs d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, tel que le prévoit l'Accord d'Arusha, a été sans cesse reportée du fait notamment du prolongement des négociations avec la communauté internationale. Aucune proposition concrète n'est actuellement sur la table. En outre, le cadre juridique national existant ne permet que de poursuivre les auteurs de crimes commis après 2003<sup>19</sup>. L'impasse dans laquelle se trouve la création d'un mécanisme de justice spécialisé fait qu'il est impossible d'engager toute forme de poursuite à l'encontre des auteurs de crime commis avant 2003, y compris durant la période où l'on a enregistré le plus de violence.

## B. Immunités « provisoires »

40. Conformément aux accords de paix, les lois relatives à l'immunité provisoire ont établi l'interdiction de poursuivre devant les juridictions internes les violations massives commises par le passé comme s'il s'agissait d'infractions de droit commun, même si ces lois ne mentionnent pas expressément les actes de génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre<sup>20</sup>. À l'origine, l'immunité provisoire ne devait s'appliquer qu'aux chefs des mouvements rebelles vivant en exil afin de leur permettre de revenir dans le pays. À cet égard, le régime des immunités a été un volet essentiel dans la mise en œuvre réussie des modalités de partage du pouvoir prévues par les accords de paix<sup>21</sup>. Les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre étaient expressément exclus de l'immunité provisoire<sup>22</sup>.

41. L'utilisation des immunités provisoires s'est peu à peu développée, de même que l'interprétation qui est faite de ces immunités. Initialement circonscrites à la période de transition, qui a pris fin en 2005 comme prévu par la Constitution, les immunités sont prolongées par les textes législatifs en vigueur jusqu'à la création de la Commission vérité et réconciliation et du tribunal spécial<sup>23</sup>. La création d'un mécanisme judiciaire spécialisé étant dans l'impasse, l'immunité provisoire pourrait bien encore être octroyée pendant de nombreuses années.

<sup>16</sup> Ibid., par. 27 à 32.

<sup>17</sup> Accord d'Arusha, Protocole III, chap. III, art. 26, par. 1 l).

<sup>18</sup> HCDH, Rapport des consultations nationales (voir note de bas de page 2), p. 82 et 120.

<sup>19</sup> Burundi, loi n° 1/004 (8 mai 2008), art. 33, par. 1; loi n° 1/05 (22 avril 2009).

<sup>20</sup> Burundi, loi n° 1/022 (21 novembre 2003); loi n° 1/32 (22 novembre 2006).

<sup>21</sup> Voir aussi Stef Vandeginste, « Bypassing the prohibition of amnesty for human rights crimes under international law : lessons learned from the Burundi peace process », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 29, n° 2 (2011).

<sup>22</sup> Burundi, loi n° 1/022, art. 2; loi n° 1/32, art. 2, par. 2.

<sup>23</sup> Loi n° 1/32, art. 2, par. 2, loi du 18 septembre 2009 portant révision du Code électoral (loi n° 1/015 du 20 avril 2005), art. 8.

42. De même, l'éventail des bénéficiaires de l'immunité provisoire s'est progressivement élargi. Outre les responsables politiques des mouvements insurgés vivant en exil, l'immunité peut aussi être accordée aux chefs du Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie, aux combattants ordinaires et aux anciens membres des forces de sécurité gouvernementales. Des immunités ont également été offertes à des prisonniers politiques, cette expression n'ayant pas été définie de façon précise, et à des détenus condamnés. Toute une série de décrets ministériels a conduit à la libération de plus de 3 000 prisonniers, ce qui a suscité une controverse dans la société burundaise; une affaire présentée devant la Cour constitutionnelle par des groupes locaux de défense des droits de l'homme afin de contester ces décrets a été déclarée irrecevable. Les immunités étant accordées pour des raisons et des durées les plus diverses, force est de constater qu'un régime d'amnistie permanente s'est mis en place dans la pratique; les avantages tirés ne sont guère temporaires et vont à l'encontre de la législation initiale qui excluait les atrocités commises. Dans ce contexte, le Gouvernement doit engager des discussions sérieuses avec toutes les parties prenantes, y compris la société civile, sur les moyens de réaffirmer pour le moins les limites initiales du régime des immunités ou, plus généralement, de faire en sorte que ces immunités servent toujours leur but légitime. En tout état de cause, les amnisties couvrant les actes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les violations flagrantes des droits de l'homme ou les graves atteintes au droit international humanitaire, de droit ou de fait, sont irrecevables en droit international.

### **C. La Commission vérité et réconciliation retarde-t-elle encore le moment où la justice sera rendue?**

43. Contrairement aux projets antérieurs, la version de la loi n° 1/18 qui a été adoptée ne comprend pas de référence à un mécanisme judiciaire. En outre, le Gouvernement a fait savoir qu'il attendrait que la Commission vérité et réconciliation achève ses travaux avant de décider des modalités d'ouverture d'enquêtes judiciaires. L'article 61 de la loi n° 1/18 semble suspendre toutes les procédures pénales jusqu'à ce que la Commission publie ses conclusions. Il s'agit là d'une vraie rupture par rapport aux engagements pris à Arusha.

44. Il a fallu près de quatorze ans après la signature de l'Accord d'Arusha pour établir la Commission vérité et réconciliation, et cinq autres années pourraient bien être nécessaires avant que la Commission n'achève ses travaux. Le Burundi ne peut pas se permettre de repousser encore la question de la justice. En concrétisant la promesse faite à Arusha de mettre en place un mécanisme judiciaire, il montrerait que la procédure de pardon prévue par la loi n° 1/18 peut être compatible avec la justice et que la réconciliation ne se fera pas au moyen d'un autre transfert inéquitable de la charge aux victimes, c'est-à-dire en sacrifiant leur droit à la justice.

45. En outre, les obstacles aux procédures judiciaires, y compris la mort de victimes et de témoins, augmentent avec le temps. Les enquêtes et les poursuites judiciaires dépendent toujours d'importants travaux préparatoires, comme la collecte et la conservation de preuves et de documents, qui non seulement nécessitent beaucoup du temps mais sont aussi fonction de contraintes liées au temps.

46. Les travaux préparatoires impliquent aussi l'élaboration d'une stratégie en matière de poursuites, qui tienne compte de l'ampleur de la tâche et des contraintes existantes<sup>24</sup>. Il est primordial de garantir l'impartialité des procureurs afin d'éviter que la justice pénale ne devienne un instrument au service du pouvoir.

<sup>24</sup> Voir A/HRC/27/56, par. 105 à 108.

## V. Nécessité d'adopter des mesures de réparation plus larges

47. Les mesures de réparation adoptées au Burundi ont surtout porté sur la restitution des terres et ont largement fait l'impasse sur d'autres formes de réparation<sup>25</sup>.

### A. Restitution des terres

48. Dans un contexte de forte croissance démographique et alors que les terres arables sont de plus en plus rares et que quelque 800 000 réfugiés sont rentrés au pays au cours des dix dernières années, la question de la terre est une question cruciale pour le développement du pays après le conflit. Le problème est d'autant plus aigu que plus de 90 % de la population dépend de l'agriculture pour vivre. La majorité des conflits fonciers concernent des requêtes engagées par les réfugiés (hutus pour la plupart) qui ont fui les violations massives de 1972 et sont maintenant rentrés au Burundi, contre ceux (souvent tutsis) qui ont acquis par la suite les terres en question.

49. Jusqu'en 2011, le Code foncier appliquait le principe de la prescription acquisitive après trente ans, indépendamment de la « bonne foi » de l'acheteur. Entre 2002 et 2011, l'application de ce principe a conduit à l'acquisition inconditionnelle de terres occupées trente ans plus tôt, à savoir entre 1972 et 1981. La question a été compliquée par la décision prise par le Conseil de guerre<sup>26</sup>, en 1972, de condamner les « rebelles » à la peine de mort et de confisquer leurs terres et leurs autres biens.

50. L'Accord d'Arusha garantit le droit à la propriété et le principe de base de la restitution des terres à tous les réfugiés et *sinistrés*<sup>27</sup>, et prévoit une indemnisation équitable dans les cas où la récupération des terres s'avère impossible<sup>28</sup>. Il prévoit la création d'une commission nationale chargée de coordonner le retour des réfugiés et des *sinistrés* et qui, peu après les élections de 2005, a été remplacée par la Commission nationale des terres et autres biens<sup>29</sup>.

51. D'abord placée sous la tutelle du premier Vice-Président, la Commission nationale était jugée plutôt indépendante du Gouvernement et de la majorité politique, et le grand public avait le sentiment qu'elle contribuait à la réconciliation. Pour l'examen d'un cas particulier, la composition de la Commission était la suivante : deux fonctionnaires, un juge, un représentant de la société civile et un membre d'une confession religieuse. D'après les informations recueillies, cette composition aurait contribué à permettre à la Commission de parvenir à des règlements à l'amiable. Faute d'accord, elle se prononçait généralement en faveur d'un partage des terres entre les parties.

52. En 2009, un amendement législatif a modifié la composition, notamment, de la Commission (supprimant le juge et la personnalité religieuse) et renforcé ses pouvoirs vis-à-vis des tribunaux. Ce dernier aspect a à la fois entraîné une rivalité croissante entre la Commission et l'appareil judiciaire et fait naître des incertitudes juridiques de plus en plus grandes. La révision de la loi, en 2013, a placé la Commission sous la tutelle du Président de la République.

<sup>25</sup> Voir A/69/518.

<sup>26</sup> Voir Conseil de guerre du Burundi, décision RMP.48.229/OC du 6 mai 1972.

<sup>27</sup> L'Accord d'Arusha, au paragraphe 2 de l'article premier du Protocole IV définit les « *sinistrés* » comme toute personne déplacée, regroupée, dispersée ou rapatriée; la loi de 2013 sur la Commission nationale des terres et autres biens donne une définition encore plus large.

<sup>28</sup> Accord d'Arusha, Protocole IV, art. 8 c).

<sup>29</sup> Burundi, décret n° 100/205 (22 juillet 2006); loi n° 1/18 (4 mai 2006).

53. Le Rapporteur spécial a été informé que la Commission avait statué sur environ 40 000 réclamations foncières, sur un total de 50 000. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué que certaines décisions de la Commission étaient de plus en plus considérées, a priori, comme favorisant la restitution des terres aux *sinistrés* – dont le bien avait été exproprié, souvent sans indemnisation – au détriment de l'acheteur de bonne foi. D'aucuns ont suggéré que l'affiliation jouait un rôle dans les décisions. Tout cela a contribué à soulever de vives inquiétudes quant à la possible résurgence de tensions ethniques, à l'opposé du mandat de la Commission qui est de contribuer au respect des droits de l'homme, à la réconciliation et à la paix sociale<sup>30</sup>.

54. Compte tenu de la contestation croissante du travail de la Commission, du nombre élevé d'affaires foncières traitées par le système de justice ordinaire, de la rivalité entre la Commission et les tribunaux et des incertitudes juridiques qui en découlaient, la Cour spéciale des terres et autres biens a été créée en 2014. Cette Cour à deux niveaux se compose de magistrats et de juristes nommés par le pouvoir exécutif. Elle a un mandat de sept ans et a compétence pour connaître des recours formés par une partie quelle qu'elle soit contre les décisions de la Commission nationale (y compris les décisions rendues avant la création de la Cour).

55. Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'il importe que la Commission nationale, tout comme la Cour spéciale, fonctionnent de manière indépendante et en toute impartialité, sans tenir compte de considérations liées à des motivations ou des objectifs ethniques ou politiques. Il souligne également que la Constitution burundaise et l'Accord d'Arusha prévoient une indemnisation juste et équitable en cas d'expropriation.

## **B. Nécessité d'une réforme foncière plus large et d'un meilleur accès à la terre pour les femmes**

56. Même les partisans de la Commission nationale des terres et autres biens et de la Cour spéciale reconnaissent que ces organes ne peuvent résoudre la délicate question de la terre. Il faudrait mettre en place des mesures plus larges visant à l'utilisation rationnelle des terres. Les mesures de restitution, au mieux, restaurent le statu quo, ce qui, tout en étant important pour mettre un terme à une dépossession injuste, ne garantit ni une juste distribution ni le développement durable<sup>31</sup>.

57. Au Burundi, les droits de succession sont régis par le droit coutumier<sup>32</sup>, qui ne garantit pas le droit des femmes et des filles d'hériter de la terre<sup>33</sup>. Un grand nombre de ménages dirigés par des mères célibataires sont en danger en raison de l'érosion présumée de la pratique coutumière de l'usufruit qui permettait aux femmes célibataires ou aux veuves de satisfaire leurs besoins alimentaires lorsque la terre revenait à l'héritier mâle. En outre, les femmes semblent encore défavorisées s'agissant de l'achat de terres, le marché émergent reflétant les hiérarchies de genre dominantes.

## **C. Programme complet de réparations**

58. La loi n° 1/18 habilite la Commission vérité et réconciliation à formuler des recommandations concernant un programme de réparations et à rendre des ordonnances de réparation avec effet immédiat si « les circonstances et les moyens l'autorisent ». La loi dispose que les réparations devraient tenir compte des préjudices subis par les victimes, « des moyens disponibles et des réalités du pays ».

<sup>30</sup> Burundi, loi n° 1/31 (31 décembre 2013), art. 11.

<sup>31</sup> Voir aussi E/C.12/BDI/1, par. 255 à 257.

<sup>32</sup> Ibid., par. 67.

<sup>33</sup> Voir CEDAW/C/BDI/CO/4, par. 13 et 14; CCPR/C/BDI/CO/2, par. 11.

59. De nombreuses ambiguïtés de la loi concernant les réparations doivent être levées, notamment en ce qui concerne les conditionnalités liées aux ressources, évoquées plus haut. Le Burundi a des ressources très limitées<sup>34</sup>, comme le montrent son taux élevé de pauvreté, sa forte dépendance à l'égard des donateurs s'agissant de financer une partie de son budget, et le faible niveau de l'investissement étranger direct. Cela étant, il existe une marge de manœuvre.

60. Il n'y a pas de corrélation évidente et directe entre le degré de développement socioéconomique d'un pays et l'ampleur de ses programmes de réparations. Certains pays dotés d'une économie relativement florissante ont mis en place des programmes qui ne sont pas particulièrement généreux. D'autres, dont l'économie est moins favorable, ont lancé des programmes qui accordent des dédommagements relativement importants<sup>35</sup>.

61. Dans l'ensemble, l'expérience montre que ce sont les facteurs politiques, plus que les contraintes économiques, qui déterminent l'existence et les contours des programmes de réparations. Le Rapporteur spécial rappelle au Gouvernement burundais qu'il ne saurait invoquer des difficultés économiques pour se soustraire à ses obligations juridiques.

62. De même, il tient à souligner qu'il ne saurait y avoir de confusion ou de choix entre les programmes de réparations et les mesures de développement. Compte tenu de la situation du Burundi, les deux sont nécessaires et justifiés indépendamment les uns des autres, et il est possible d'optimiser les synergies entre les uns et les autres. Les réparations supposent toutefois que les responsabilités dans les violations des droits soient expressément reconnues.

63. Compte tenu de son mandat, la Commission vérité et réconciliation devrait engager des discussions concernant la conception d'un programme de réparations et y associer dès le départ la société civile et les victimes. Cette démarche contribuerait à garantir que le programme final non seulement visera véritablement à indemniser le préjudice subi mais permettra aussi aux victimes, en particulier les femmes et les filles, d'échapper aux schémas préexistants de discrimination et d'inégalités<sup>36</sup>.

64. Pour ce faire, il faudrait veiller à ce que tout programme de réparations prévoie un appui à l'éducation qui peut jouer un rôle important dans la réinsertion des victimes en leur offrant la possibilité de développer leurs capacités et en leur donnant les moyens de s'assurer un revenu durable et, ainsi, de surmonter les discriminations existantes. Les programmes d'éducation contribuent également à faire évoluer les mentalités à propos du conflit et des violations des droits de l'homme. Cela dit, ces initiatives, qui s'adressent aux victimes directes et/ou indirectes, ne sauraient être confondues avec le devoir de l'État d'assurer l'accès de l'ensemble de la population à l'éducation, ni avec les programmes de développement<sup>37</sup>.

65. La Commission vérité et réconciliation doit veiller à ce que les droits soient au centre de ses recommandations sur les réparations. La violation des droits, abstraction faite de toute autre considération, y compris l'appartenance ethnique et l'affiliation politique, est la condition suffisante de l'accès aux prestations. Le Rapporteur spécial souligne que les mesures de justice transitionnelle, y compris les réparations, ne doivent jamais être utilisées pour permettre aux parties concernées de « prendre leur revanche ».

<sup>34</sup> Voir aussi Programme des Nations Unies pour le développement, Indice de développement humain (2013), Burundi (180<sup>e</sup> sur 187).

<sup>35</sup> Voir A/69/518, par. 51 à 61.

<sup>36</sup> Ibid., par. 68 à 73.

<sup>37</sup> Ibid., par. 38 à 42.

## **D. Programme d'assistance immédiate aux victimes**

66. Parce que les besoins de certaines victimes – notamment les veuves âgées ou infirmes, les orphelins et les personnes déplacées – sont particulièrement urgents et ne peuvent attendre que la Commission ait terminé ses travaux, des programmes d'assistance immédiate doivent être mis en place à l'intention de ces personnes, entre autres groupes vulnérables. Ces programmes, comme les programmes d'assistance humanitaire, ont pour objectif d'aider les victimes à satisfaire leurs besoins les plus urgents, notamment en ce qui concerne les soins de santé, l'éducation et l'hébergement.

## **VI. Réformes institutionnelles indispensables pour garantir la non-répétition**

67. Si les accords de paix, la Constitution de 2005 et les processus de démobilisation massive et de réinsertion ont créé une base solide pour la prévention de la réapparition de la violence au Burundi, plusieurs domaines méritent une attention immédiate et accrue.

### **A. Réforme du secteur de la sécurité**

68. Conformément aux dispositions des différents accords de paix, à la fin avril 2015, le Burundi avait entrepris une réforme louable de grande ampleur du secteur de la sécurité, qui passait par la démobilisation des anciens combattants et l'intégration d'un grand nombre d'entre eux dans l'armée et la police.

69. La transition d'après conflit a été largement marquée par le processus d'intégration. Alors que le secteur de la sécurité était pratiquement « mono-ethnique » depuis des dizaines d'années, la garantie de la parité ethnique dans les forces nationales de défense, la police nationale et le service de renseignement a constitué un aspect clef des négociations d'Arusha, et sa mise en œuvre a été un succès. D'après les observateurs, les tensions interethniques dans le secteur de la sécurité, en particulier dans l'armée, ne semblaient plus être un sujet de préoccupation. Les politiques d'intégration reposant sur l'imposition de quotas avaient contribué à assurer la stabilité et à réduire les risques de violence interethnique.

70. Ces progrès devaient beaucoup au soutien sans faille de plusieurs partenaires. Le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté – phases I et II – avait fait de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion des combattants ainsi que de la réforme du secteur de la sécurité des questions clefs et le Gouvernement avait adopté une stratégie nationale de sécurité en 2013. Le Rapporteur spécial a salué les engagements pris et souligné qu'il importait de s'attaquer aux questions restées en suspens, ce qui était essentiel pour la prévention de nouvelles violations.

71. L'approche adoptée par le Burundi dans le cadre de la réforme de l'armée, de la police et du service de renseignement ne tient pas compte du lien entre sécurité et justice, ce qui risque de saper le processus de réforme du secteur de la sécurité et de mettre à mal la réalisation de l'objectif de non-résurgence de la violence. Des faits récents, comme les actes de violence commis par des milices de jeunes affiliées à des partis politiques, montrent qu'une large réforme de longue haleine est nécessaire (voir par. 10 ci-dessus), car de tels actes constituent un risque qui va bien au-delà de la période électorale<sup>38</sup> et soulèvent des préoccupations s'agissant du maintien d'un

---

<sup>38</sup> Voir S/2014/36, par. 8 et 69; S/2014/550, par. 12.

contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité. Il est essentiel de faire davantage d'efforts dans les trois domaines suivants.

## 1. Professionnalisation

72. L'image du secteur de la sécurité, en particulier des forces armées, s'est améliorée ces dernières années. Avant les événements qui ont eu lieu en avril 2015, suite à l'annonce faite par le Président en exercice de son intention de se présenter pour un troisième mandat, l'attitude de la population envers la police avait aussi commencé à changer<sup>39</sup>, en partie grâce à des programmes comme la police de proximité ou police communautaire, les projets d'éthique militaire et les journées portes ouvertes. Toutefois, les événements survenus depuis le 25 avril 2015 ont montré que la police, qui avait violemment réprimé les manifestations pacifiques, était le bras armé du parti au pouvoir. Le service national de renseignement reste très mal perçu par la population, qui doute en particulier de son aptitude à s'acquitter d'une manière apolitique et non partisane du mandat qui lui est confié par la Constitution<sup>40</sup>.

73. Dans un secteur de la sécurité qui a été impliqué dans des violations massives, les mesures traditionnelles de professionnalisation sont importantes mais ne suffisent pas à restaurer la confiance, en particulier celle des victimes et des autres groupes marginalisés. Toute institution en cours de rétablissement ou de réforme doit assumer ses abus passés et prendre un nouveau départ en se démarquant de son héritage. Dans cet objectif, il est essentiel, pour que l'institution puisse se forger une nouvelle identité, de sensibiliser à la fois les nouvelles recrues et les membres de longue date aux abus commis dans le passé.

74. La composition de la police continue de poser des problèmes de légitimité, de gestion et de discipline, sachant en particulier qu'aucune procédure de sélection n'a été menée depuis sa création en 2004. Il faut que les policiers comprennent mieux leur rôle vis-à-vis de la population, de la société civile et des médias.

## 2. Contrôle civil

75. Ces dernières années, le Burundi a mis en place dans le secteur de la sécurité de nombreux mécanismes de responsabilisation (contrôle) qui, pour la plupart, découlent directement de la Constitution, comme les commissions de contrôle parlementaire, le Bureau du Médiateur et la Commission nationale indépendante des droits de l'homme. Il faudrait renforcer ces organes de contrôle qui sont encore faibles, en particulier en les dotant plus systématiquement de ressources, en mettant en place une législation adéquate régissant et définissant leurs rôles et compétences respectifs et en donnant des signaux politiques encourageant la coopération avec eux<sup>41</sup>. Le contrôle civil du service national de renseignement souffre encore d'énormes carences, ce qui entraîne une absence totale de responsabilisation.

76. Il faudrait également renforcer la coordination entre les mécanismes de contrôle. Par exemple, dans un récent rapport d'audit<sup>42</sup>, l'Inspecteur général de la sécurité publique, qui est responsable du contrôle interne de la police, a fait observer que la coordination avec d'autres organes de contrôle, comme le Médiateur et la Commission

<sup>39</sup> Voir par exemple Centre d'alerte et de prévention des conflits/Centre de recherche, d'études et de documentation en sciences sociales, Étude sur les besoins de sécurité au Burundi (mai 2012).

<sup>40</sup> Voir Évaluation de la réforme de la sécurité et de la justice au Burundi, Rapport final (février 2014), chap. 4.4. Consultable à l'adresse <http://issat.dcaf.ch/content/download/58219/950503/file/Evaluation%20Burundi%20-%20Rapport%20Final%20-%202011-02-2014.pdf>.

<sup>41</sup> Ibid, chap. 4.5.

<sup>42</sup> Voir Audit de l'inspection générale de la sécurité publique du Burundi, Rapport final (mai 2014). Consultable à l'adresse <http://issat.dcaf.ch/content/download/60044/984488/file/Audit%20IGSP%20Burundi%20-%20Rapport%20final%20après%20restitution%20-%202013.05.2014.pdf>.

nationale indépendante des droits de l'homme, et avec la société civile était inexistante. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial formule des recommandations qui visent à pallier ces carences et suggère des mesures propres à renforcer l'autonomie et l'indépendance de l'Inspecteur général de la sécurité publique. En outre, le chevauchement des rôles et des responsabilités du Ministère de la sécurité publique et de la Direction générale de la police a contribué au manque de contrôle effectif. Il est à espérer que la révision de la loi organique sur la police nationale contribuera à régler ce problème.

77. Les groupes de la société civile, comme les médias, les organisations de défense des droits de l'homme et d'autres organisations non gouvernementales, devraient exercer un contrôle informel des responsabilités. Le Rapporteur spécial prend note avec satisfaction des documents de politique générale relatifs au secteur de la sécurité, qui reconnaissent l'importance de la participation de la société civile<sup>43</sup>.

### 3. Vérification des antécédents

78. L'Accord d'Arusha prévoit que toutes les personnes reconnues coupables d'actes de génocide, de coups d'État, de violations de la Constitution et des droits de l'homme, ainsi que de crimes de guerre seront exclues de la police nationale comme des forces armées<sup>44</sup>. À la suite des négociations d'Arusha, le principe de la vérification des antécédents a été consacré, entre autres, dans les lois organiques de 2004 sur les forces de défense nationale et la police nationale, tandis que le Code électoral prévoyait que tout élu dont la responsabilité dans des infractions graves de ce type aurait été établie par le Tribunal spécial ou la Commission nationale vérité et réconciliation perdrait automatiquement son mandat.

79. En dépit de ces prescriptions juridiques, aucune procédure n'a été mise en place pour vérifier les antécédents des agents publics et exclure ceux qui ont été impliqués dans de graves violations. Des documents récents de politique générale, comme la Stratégie de sécurité nationale et le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté, ne traitent pas cette question, qui ne semble pas faire l'objet de discussion à l'heure actuelle.

80. Le Rapporteur spécial, qui reconnaît que la mise en place d'un programme complet de vérification des antécédents pose d'importantes difficultés, recommande de commencer par prendre des mesures ciblées, comme l'organisation d'une opération de recensement et d'enregistrement visant à déterminer sur quels personnels faire porter les efforts de vérification. Ces opérations doivent être transparentes et respecter les garanties d'une procédure équitable.

81. Comme le prévoit la loi organique de 2004 sur la police nationale, les programmes de vérification des antécédents peuvent être liés aux politiques de recrutement et de promotion. Toutefois, la politique prévue semble ne pas avoir été mise en œuvre.

## B. Réforme du système de justice

82. L'Accord d'Arusha indique que le non-respect du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire font partie des principales causes de la violence et de l'insécurité au Burundi dans la période postcoloniale<sup>45</sup>. Dans le cadre de la politique sectorielle 2011-2015 mise en œuvre par le Ministère de la justice, des progrès ont été réalisés. Ainsi, le nombre de juges et de juridictions a été revu à la hausse et les conditions de travail des juges ont été améliorées. Le Code

<sup>43</sup> Voir S/2014/550, par. 18.

<sup>44</sup> Accord d'Arusha, Protocole III, chap. II, art. 14, par. 1 e) et 2 d).

<sup>45</sup> Accord d'Arusha, Protocole III, art. 2, par. 8.

pénal de 2009 a aboli la peine de mort et incriminé le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, la torture et la violence sexuelle, tandis que le Code de procédure pénale de 2013 prévoit des réparations pour les cas de torture<sup>46</sup>. En 2014, des progrès ont été accomplis dans le recrutement des juges : pour la première fois, un concours d'entrée et une formation professionnelle initiale ont été mis en place et, d'après les informations communiquées, le nombre de femmes juges aurait récemment augmenté.

83. Cela étant, le fonctionnement de l'appareil judiciaire se heurte encore à des obstacles juridiques et pratiques considérables, à commencer par la nomination des juges et le déroulement de leur carrière<sup>47</sup>. La nomination à vie des juges est limitée par une disposition permettant leur transfert discrétionnaire dans une autre juridiction. Le superviseur direct peut prendre des mesures disciplinaires pour les infractions mineures, tandis que le pouvoir exécutif contrôle la suspension des juges ordinaires. Si la révocation des juges et la suspension des présidents de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle ainsi que du Procureur général requièrent l'avis préalable du Conseil supérieur de la magistrature, c'est l'exécutif qui contrôle ce Conseil (voir par. 85 ci-dessous).

84. L'autonomie financière et la mise à disposition de ressources suffisantes sont les conditions essentielles d'un fonctionnement indépendant et efficace de l'appareil judiciaire. Les informations reçues montrent qu'environ 2 % seulement du budget national annuel est alloué au système de justice, ce qui est insuffisant pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions. Dans certaines juridictions, les ressources et les équipements les plus essentiels font défaut. Même si la Cour suprême, la Cour constitutionnelle et le Conseil supérieur de la magistrature disposent de leur propre budget, ils sont englobés dans l'allocation annuelle générale du Ministère de la justice, qui gère tous les budgets du secteur.

85. Un grand nombre d'obstacles structurels à l'indépendance de la justice ont fait l'objet d'amples discussions par le passé, mais aucune mesure de suivi n'a été prise pour régler le problème. Ainsi, les débats des États généraux de la justice, en 2013, n'ont pas encore été publiés dans leur intégralité. L'une des principales questions examinées était la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil, qui comprend 17 membres, est présidé par le Président de la République, assisté du Ministre de la justice. Le pouvoir exécutif désigne cinq membres et nomme trois avocats du secteur privé, sept juges étant élus par leurs pairs. Par conséquent, la majorité des membres du Conseil soit font partie du pouvoir exécutif, soit sont nommés par lui. Un projet de réforme constitutionnelle, visant notamment à modifier la composition du Conseil pour réduire l'ingérence de l'exécutif dans l'administration de la justice, n'a pas été adopté par le Parlement en 2014.

### **C. Accès à la justice et autonomisation juridique**

86. Ces dernières années, outre la création de bureaux d'information dans les différentes juridictions, la publication de lois, de règlements et d'un guide sur l'utilisation des services judiciaires, a, dans une certaine mesure, amélioré l'accès à la justice. Toutefois, le fait que les textes juridiques ne soient pas systématiquement traduits en kirundi entrave l'exercice du droit de saisir la justice d'environ 90 % de la population qui ne parlent pas français.

87. L'accès à la justice reste source de préoccupation compte tenu de son coût et du taux élevé de pauvreté. Les autorités disent avoir mis en place une stratégie d'aide juridictionnelle et établi une ligne budgétaire distincte dans le cadre du budget de

<sup>46</sup> Voir CAT/C/BDI/CO/2, par. 5 a) et b).

<sup>47</sup> Voir CCPR/C/BDI/CO/2, par. 19.

2015, mais aucun cadre juridique visant à administrer le fond correspondant n'a été créé. Le nombre d'avocats est insuffisant dans les provinces, ce qui prive la majeure partie de la population rurale d'aide juridictionnelle.

88. Le barreau et des organisations non gouvernementales ont élaboré des projets pilotes visant à proposer une aide juridictionnelle aux groupes les plus vulnérables. Le Rapporteur spécial salue ces initiatives qui tendent à renforcer l'autonomie juridique de la population et invite à les élargir.

## **D. Éducation, processus mémoriels et archives**

89. Le Rapporteur tient à souligner l'importance des initiatives prises dans trois domaines qui sont au carrefour des sphères institutionnelle, culturelle et individuelle, initiatives qui, toutes, contribuent aux efforts entrepris pour prévenir de nouvelles violations.

### **1. Éducation**

90. L'Accord d'Arusha fait des interprétations divergentes du passé l'une des causes profondes du conflit<sup>48</sup>. Malgré les quelques efforts faits au début<sup>49</sup>, il n'existe pas de récit historique commun de la période qui a suivi l'indépendance. L'enseignement officiel de l'histoire récente du Burundi se limite actuellement à une chronologie des principaux événements et n'offre ni contexte, ni analyse<sup>50</sup>. De ce fait, il y a une transmission, dans les familles et les communautés, de récits informels, qui reprennent les divisions anciennes concernant l'identité et reproduisent les peurs et les injustices<sup>51</sup>, ce qui est encore aggravé par l'absence de processus mémoriel au niveau des institutions.

91. La loi n° 1/18 donne à la Commission vérité et réconciliation un rôle clef dans la proposition de mesures et dans la réécriture de l'histoire burundaise, dont le but est de parvenir à un récit historique commun. Le Rapporteur spécial s'en félicite mais tient à souligner que les commissions vérité ne sont pas, à elles seules, l'instrument le plus adapté pour réécrire une version « définitive » de l'histoire. Cependant, elles peuvent, en enquêtant de manière indépendante et impartiale et en s'attachant à respecter rigoureusement une méthodologie correcte, établir les bases factuelles d'une histoire partagée. Elles peuvent aussi servir de catalyseur à d'importantes réformes des programmes scolaires et jeter les bases de l'élaboration de matériels d'enseignement et de méthodes pédagogiques appropriées. À cet égard, le Rapporteur spécial se félicite que la Commission ait été chargée d'élaborer une version simplifiée et pédagogique de son rapport à l'intention du grand public et des écoles.

### **2. Processus mémoriels**

92. Le nombre limité de monuments commémoratifs officiels et de manifestations du souvenir contraste fortement avec le très grand nombre de violences commises au cours de l'histoire récente du Burundi. Il n'existe aucune politique officielle de mémoire. La plupart des initiatives en la matière sont donc prises par les habitants. En créant un cadre pour les processus mémoriels, le Gouvernement donnerait un signe fort du soutien qu'il apporte à ces initiatives. Le Rapporteur spécial s'est rendu sur le site de plusieurs

<sup>48</sup> Accord d'Arusha, Protocole I, chap. I, art. 3.

<sup>49</sup> Par exemple, travaux du Comité scientifique de réécriture de l'histoire du Burundi et projet « Écrire l'histoire du Burundi », avec le concours de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

<sup>50</sup> Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « The role of education in peacebuilding in Burundi », note d'orientation, p. 3.

<sup>51</sup> Ibid.

monuments, notamment à Kibimba et à Gatumba, et a pris note de l'importance que les habitants, et en particulier les victimes, y attachaient. À cet égard, il se dit préoccupé par l'ingérence présumée du Gouvernement dans les initiatives mémorielles.

93. L'Accord d'Arusha et les consultations nationales de 2009 ont mis en évidence l'importance des processus mémoriels<sup>52</sup>. Le Rapporteur spécial se félicite que la Commission vérité et réconciliation ait aussi pour mission, dans le cadre de son mandat, de proposer des mesures mémorielles. Il encourage la Commission à donner un nouvel élan aux activités du Gouvernement dans ce domaine.

94. Le Rapporteur spécial est très préoccupé par les informations indiquant que des restes humains ont été découverts dans un certain nombre d'endroits, notamment à Kivyuka (province de Bubanza) et à Zega (province de Gitega), puis détruits. Cela atteste d'un grave problème structurel en ce qui concerne la préservation des fosses communes et des autres sites d'inhumation. Il est urgent de mettre en place un cadre, y compris des protocoles ou procédures judiciaires appropriés, pour la gestion de ces sites.

95. Le Rapporteur spécial se félicite que la Commission vérité et réconciliation ait expressément pour mandat d'identifier et de cartographier les fosses communes et tout autre lieu d'inhumation. Toutefois, en tant qu'organe temporaire, la Commission se heurte à des contraintes et ne peut assumer à elle seule l'identification, la préservation et la protection des fosses communes. C'est avant tout aux autorités qu'incombe cette responsabilité. La première chose à faire d'urgence est de cartographier les fosses communes sur l'ensemble du territoire, en tenant compte des mesures prises précédemment par les acteurs internationaux pour préserver et sécuriser les sites. Il importe pour ce faire de s'appuyer sur le savoir-faire des organisations de la société civile.

### 3. Archives

96. La création d'archives des violations passées n'a pas jusqu'à présent été une priorité des autorités. D'après les informations disponibles, la collecte et l'archivage des données pertinentes ne fait pas l'objet d'efforts systématiques et aucune procédure normalisée n'a été mise en place. Ajouté au manque de connaissances et de compétences, cela signifie que des informations importantes ne sont pas préservées comme elles le devraient et peuvent disparaître ou être détruites. La loi n° 1/18 traite uniquement des archives de la Commission, ce qui est certes important, mais le Gouvernement doit aussi adopter une politique générale relative aux archives nationales qui soit conforme aux normes internationales. Il devrait à cet égard solliciter l'expertise de la communauté internationale. La Commission nationale indépendante des droits de l'homme pourrait jouer un rôle important dans ce domaine, et il faudrait envisager à long terme la création d'un centre de documentation.

## VII. Observations et recommandations

### A. Observations

**97. Depuis la signature de l'Accord d'Arusha, et en particulier depuis l'adoption de la Constitution de 2005 qui a institutionnalisé l'accord de partage du pouvoir, le Burundi avait beaucoup fait, jusqu'en avril 2015, pour mettre un terme au conflit et en surmonter les conséquences. Il a mis en place l'un des consociationalismes les plus ambitieux du monde, ce qui a sans doute fortement contribué à la transformation des relations entre les différents groupes. Les**

<sup>52</sup> Accord d'Arusha, Protocole I, chap. II, art. 6, par. 7 et 8.

efforts de démobilisation massive et de réinsertion, conjugués à une représentation ethnique concertée dans tous les organismes officiels, y compris dans le secteur de la sécurité, avaient aussi permis au pays, depuis 2009, d'assurer un certain degré de stabilité.

98. À la fin avril 2015, les préoccupations concernant le processus électoral prévu cette même année s'étaient faites de plus en plus vives. En effet, des doutes subsistaient quant à la constitutionnalité d'un troisième mandat présidentiel et quant à l'efficacité et l'impartialité des mécanismes électoraux, et le processus était gravement mis en péril par les faits de harcèlement, d'intimidation et de violence commis par les milices de jeunes, dont une soutenait ouvertement le Gouvernement. Un processus électoral manquant de crédibilité – et a fortiori un processus donnant lieu à des violences caractérisées – constituerait un sérieux revers pour le Burundi et porterait préjudice aux progrès péniblement réalisés jusqu'ici.

99. Si le Burundi était resté fidèle à la voie qu'il avait suivie depuis la signature de l'Accord d'Arusha jusqu'à la fin avril 2015, il devrait aujourd'hui s'employer non seulement à garder le cap mais aussi à accélérer le rythme de la transition vers une société fondée sur l'état de droit. Dans ces conditions, ce serait une erreur de croire que l'on peut réparer les violations massives du passé sans protéger et promouvoir les droits maintenant et à l'avenir, et vice versa.

100. En faisant des efforts réels pour réparer les violations massives commises par le passé, les autorités montreraient à la population qu'elles ont la volonté sincère de rompre avec la tradition de l'impunité. Ces efforts pourraient aussi contribuer à la protection actuelle des droits fondamentaux. Les initiatives relatives à la justice transitionnelle doivent à la fois trouver leur source dans les droits de l'homme et viser à favoriser la réalisation de ces droits. Elles ne doivent pas être des instruments de revanche qui ne profitent qu'à une des parties.

101. Le Rapporteur spécial félicite le Burundi d'avoir mis en place la Commission vérité et réconciliation et tient à souligner à quel point il importe que cette Commission soit indépendante pour être crédible et gagner la confiance de la population, et en particulier des victimes. Il met en garde les autorités contre la tentation de faire de cette Commission un simple mécanisme de pardon, ce qui la détournerait de sa fonction essentielle de recherche de la vérité. Les pardons individuels ne sauraient constituer une réponse utile et suffisante aux violations du principe fondamental de l'état de droit qui ont résulté des violations massives commises par des individus.

102. Même une commission vérité opérationnelle ne peut mener à elle seule le programme de justice transitionnelle. Ces dix dernières années, les autorités ont mis l'accent sur la création d'une commission vérité au détriment d'autres grands domaines de la justice transitionnelle qui méritent davantage d'attention et de mesures.

103. Le Rapporteur spécial note avec une vive préoccupation que les discussions sont au point mort en ce qui concerne les procédures pénales pour violations massives des droits de l'homme. Retarder les discussions relatives à la création de mécanismes judiciaires jusqu'à ce que la Commission vérité et réconciliation ait terminé ses travaux signifie que la justice ne sera pas rendue dans un grand nombre d'affaires. En outre, le régime d'immunité « temporaire », dont la portée a été sensiblement élargie, empêche dans la pratique l'engagement de poursuites.

104. À ce jour, les mesures de réparation ont surtout porté sur la restitution des terres, tandis que d'autres formes de réparation, en particulier la réadaptation des victimes, n'ont pas été prises en considération. Ces dernières années, les

conflits fonciers sont devenus une source potentielle de résurgence des tensions à connotation ethnique. Il est essentiel que la Commission des terres et autres biens et la nouvelle Cour spéciale fonctionnent de manière indépendante et impartiale pour que ces conflits puissent être réglés sans considération d'appartenance ethnique ou d'affiliation politique ou autre.

105. Si des résultats louables ont été obtenus dans les domaines de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion, le lien nécessaire entre la réforme du secteur de la sécurité et les efforts faits dans le domaine de la justice fait défaut. La création d'un tel lien contribuera de façon décisive à prévenir de futures violations.

106. Il est largement admis que des réformes sont nécessaires pour mettre en place un système judiciaire indépendant. Toutefois, le pouvoir exécutif et le parti politique au pouvoir continuent de contrôler le secteur de la justice à tous les niveaux.

107. La société burundaise souffre des conséquences de la transmission de la violence d'une génération à l'autre, pendant des décennies, sans que rien n'ait été fait pour l'empêcher. Il existe quatre moyens de mettre un terme à la transmission des récits historiques qui reviennent sur les anciennes divisions concernant l'identité et reproduisent les peurs et les injustices : a) élaborer des programmes et des méthodes d'enseignement qui favorisent l'objectivité, l'analyse et le dialogue; b) soutenir – et ne pas contrôler ou entraver – les processus mémoriels qui respectent les faits et le souvenir d'autrui; c) cartographier et préserver les sites d'inhumation; d) renforcer les d'archives, y compris la documentation, sur les violations passées.

## **B. Recommandations**

108. Le Rapporteur spécial invite instamment les autorités burundaises à s'abstenir de faire des initiatives de justice transitionnelle des instruments de revanche et, au contraire, à élaborer et à mettre en œuvre, avec l'ensemble de la société burundaise, des mesures qui remédient réellement aux violations massives du passé, et à concevoir des stratégies efficaces pour prévenir de nouvelles violations.

109. En ce qui concerne la recherche de la vérité, rappelant l'importance de l'Accord d'Arusha et de la Constitution de 2005, le Rapporteur spécial invite :

- a) La Commission vérité et réconciliation :
  - i) à donner la priorité à l'établissement des faits et à s'abstenir de recourir à la procédure de pardon d'une manière qui empêcherait de faire la lumière sur les faits ou d'engager des poursuites pénales;
  - ii) à recruter des représentants de la société civile spécialisés dans les droits de l'homme et à associer la société civile et les victimes à ses travaux, en soulignant l'importance qu'elle attache à cette question;
  - iii) à tirer profit de l'expertise du Conseil consultatif international concernant les questions de fond et à permettre au Conseil d'exercer ses fonctions sans entrave;
  - iv) à mener des activités de formation ciblées sur les questions de genre à l'intention des commissaires et de son personnel et à veiller à l'intégration adéquate d'une perspective de genre dans ses travaux;

b) Les commissaires, dans le contexte complexe du processus de sélection, à travailler de manière indépendante et impartiale au profit de l'ensemble de la société burundaise;

c) Les organes publics concernés à accélérer l'adoption d'un cadre de protection des victimes et des témoins qui tienne compte des besoins de protection découlant des activités des acteurs étatiques et non étatiques;

d) Le Gouvernement à allouer des ressources suffisantes à la Commission tout au long de son mandat, afin de lui permettre de travailler de manière indépendante et efficace;

e) Les organismes de financement à soutenir la Commission de manière durable.

110. En ce qui concerne les initiatives relatives à la justice, le Rapporteur spécial invite instamment le Gouvernement :

a) À reprendre immédiatement les discussions, sans attendre que la Commission vérité et réconciliation ait terminé ses travaux et avec la participation de la société civile, y compris les victimes, sur les propositions de modèles concrets d'un mécanisme judiciaire qui serait chargé de poursuivre les auteurs de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre ou autres violations flagrantes des droits de l'homme ou violations graves du droit international humanitaire;

b) À revoir l'interprétation et l'application qui sont faites actuellement du régime d'immunité « temporaire », afin de lever les obstacles juridiques et pratiques à l'engagement de poursuites pour les violations massives passées, conformément aux accords-cadres;

c) À entreprendre immédiatement les travaux préparatoires aux enquêtes judiciaires et aux poursuites qui seront engagées pour les violations massives commises par le passé, dans le cadre d'une stratégie relative aux poursuites prêtant une attention particulière à la violence sexuelle et sexiste et préservant l'indépendance et l'impartialité des procureurs;

d) À allouer des ressources suffisantes à la documentation et à l'organisation de formations spécifiques, destinées aux enquêteurs, sur les enquêtes médico-légales et la violence sexuelle et sexiste.

111. Dans le domaine des réparations, le Rapporteur spécial :

a) Rappelle qu'il est nécessaire que la Commission nationale des terres et autres biens, tout comme la Cour spéciale, fonctionnent de manière indépendante et impartiale, sans tenir compte de considérations liées à des motivations ou des objectifs ethniques ou politiques discriminatoires;

b) Invite à engager une réforme foncière plus large afin de surmonter les schémas discriminatoires existants et, à cet égard, à renforcer l'accès des femmes à la terre, en revoyant en profondeur les dispositions législatives en vigueur concernant les droits en matière de succession, l'enregistrement et l'octroi des titres de propriété;

c) Invite la Commission vérité et réconciliation à engager un débat, avec la participation de la société civile, y compris des victimes, sur un programme complet et réaliste de réparations prêtant une attention particulière à la santé et à l'éducation;

d) Appelle à la création de programmes d'assistance immédiate aux victimes à l'intention des groupes les plus vulnérables.

112. En ce qui concerne les garanties de non-répétition, le Rapporteur spécial recommande aux autorités, dans les domaines suivants :

- a) Secteur de la sécurité :
  - i) De veiller à ce que la réforme soit liée à la justice, en tenant compte des séquelles des violations commises par le passé par les organes de sécurité;
  - ii) De renforcer les capacités des acteurs du secteur de la sécurité, en particulier de la police et du service national de renseignement, afin qu'ils comprennent pleinement leur rôle vis-à-vis de la population et le rôle de la société civile et des médias;
  - iii) De renforcer les organes de contrôle civil créés par la Constitution, comme le Médiateur et la Commission nationale indépendante des droits de l'homme et remédier, à titre prioritaire, aux énormes carences du contrôle civil exercé, conformément à la Constitution, sur le service national de renseignement;
  - iv) De renforcer la coordination et l'interaction des organes de contrôle interne, y compris l'Inspection générale de la sécurité publique, avec les mécanismes formels et informels de contrôle civil, notamment les organisations de la société civile;
  - v) De remédier aux chevauchements des rôles et des responsabilités concernant la police nationale, en particulier entre le Ministère de la sécurité publique et la Direction générale de la police;
  - vi) De laisser un champ d'action suffisant aux mécanismes de responsabilisation informels mis en place par la société civile, les médias, les organisations de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales;
  - vii) De poursuivre les efforts visant à professionnaliser le secteur de la sécurité en élaborant des programmes de formation structurés et coordonnés dans le domaine des droits de l'homme à l'intention des forces de sécurité, en particulier la police et le service national de renseignement, l'accent étant mis sur la reconnaissance des séquelles des violations commises par le passé par les organes de sécurité;
  - viii) De prendre, en attendant une réforme approfondie, des mesures initiales pour vérifier les antécédents des agents, y compris un programme de recensement et d'enregistrement permettant de vérifier les antécédents en matière de respect des droits de l'homme, et d'envisager de lier ce programme aux procédures de recrutement et de promotion, conformément aux garanties d'une procédure équitable;
- b) Réforme judiciaire :
  - i) De publier l'intégralité des résultats et des débats des États généraux de la justice et de mettre en œuvre les mécanismes de suivi prévus;
  - ii) De revoir les dispositions constitutionnelles et législatives pour consacrer le respect du principe de la séparation des pouvoirs, ce qui renforcerait l'indépendance de l'appareil judiciaire et garantirait l'autorégulation du secteur de la justice, en droit et en pratique;
  - iii) De revoir la composition du Conseil supérieur de la magistrature pour protéger le Conseil du contrôle exercé par le pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire, par le biais des nominations, promotions et procédures

**disciplinaires, et pour le doter de compétences renforcées concernant toutes les procédures qui régissent le déroulement de la carrière des magistrats;**

**iv) D'augmenter le budget annuel de l'appareil judiciaire et de revoir les lois pertinentes pour assurer l'autonomie financière du secteur de la justice;**

**c) Autonomisation juridique : de redoubler d'efforts pour garantir l'accès de tous à la justice; la société civile est encouragée à élargir les initiatives visant à renforcer l'autonomie juridique de la population, notamment au moyen de projets d'aide juridictionnelle destinés aux plus vulnérables;**

**d) Histoire, processus mémoriels et archives :**

**i) De revoir les programmes d'enseignement de l'histoire afin de favoriser le dialogue et la cohésion sociale; de revoir et de prendre en considération les initiatives adoptées par le passé pour réécrire l'histoire contemporaine du Burundi;**

**ii) De promouvoir les initiatives lancées par les citoyens dans le domaine des processus mémoriels, en apportant un soutien équitable à ces initiatives;**

**iii) De prendre immédiatement des mesures pour localiser et préserver les fosses communes et autres lieux d'inhumation et d'établir les protocoles et procédures juridiques pertinents;**

**iv) De commencer à cartographier les fosses communes sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur les connaissances de la société civile;**

**v) D'établir une politique relative aux archives nationales, conformément au droit de connaître la vérité sur les violations passées, et de solliciter l'aide de la communauté internationale pour l'élaboration de cette politique.**

---