

**NATIONS UNIES**  
**HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES**  
**AUX DROITS DE L'HOMME**

**PROCEDURES SPECIALES DU**  
**CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME**

**UNITED NATIONS**  
**OFFICE OF THE UNITED NATIONS**  
**HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL PROCEDURES OF THE**  
**HUMAN RIGHTS COUNCIL**

**Mandat du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition**

REFERENCE: UA Truth (2011)  
BDI 2/2013

22 mars 2013

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition conformément à la résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme.

Tout d'abord, je voudrais saluer les initiatives prises par le Gouvernement de votre Excellence pour mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle. Comme l'Histoire l'a démontré, les processus de justice transitionnelle – composés de ses quatre éléments à savoir la recherche de la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition – requièrent des efforts collectifs ainsi qu'une volonté solide de rétablir la dignité des victimes et de leurs familles, de véritablement rendre justice et de promouvoir la réconciliation. Ceci s'applique particulièrement à la société burundaise qui a souffert, depuis des décennies, de violences cycliques nourries par un climat d'impunité pour des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire.

À cet égard, j'aimerais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur les informations que j'ai reçues concernant **le projet de loi portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR)**, qui sera soumis à l'Assemblée Nationale pour son adoption éventuelle dans les semaines à venir.

Selon les informations à ma disposition, un avant-projet de loi, inclus dans le rapport connu sous le nom rapport Kavakure, a été élaboré par le comité technique mis en place le 13 juin 2011. Ce rapport a été remis au Président de la République en Octobre 2011 et a fait l'objet d'analyse par le Conseil des Ministres en Novembre 2012 avant d'être transmis en Décembre 2012 au Parlement pour son éventuelle adoption.

Dans ce contexte, j'aimerais partager avec vous six préoccupations majeures relatives à la dernière version du projet de loi, notamment 1) le pardon et la

réconciliation, 2) la stratégie globale concernant les mesures de justice transitionnelle, 3) l'indépendance et l'impartialité de la CVR, y compris la procédure de sélection de ses membres, 4) le mandat de la CVR, 5) l'amnistie pour les crimes de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de violences sexuelles et des violations flagrantes des droits de l'homme et 6) la protection des victimes et des témoins.

### *Du pardon et de la réconciliation*

L'article 61 du projet de loi dispose que « dans l'objectif d'un rapprochement et d'une réconciliation entre les victimes et les auteurs présumés, la Commission élabore une procédure par laquelle les victimes pourront accorder le pardon aux auteurs qui l'auront demandé et exprimé des regrets. »

Dans mon rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/21/46, para. 37), j'ai souligné que la réconciliation ne doit être conçue ni comme une alternative à la justice ni comme un objectif qui peut être réalisé indépendamment de la mise en œuvre des quatre mesures de justice transitionnelle (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition), mais bien dans le cadre d'une approche globale.

Concernant le système de pardon que prévoit d'établir la loi, permettez-moi de faire les observations suivantes: premièrement il est à craindre que ce mécanisme ne place une contrainte excessive à l'encontre des victimes. Un mécanisme créé par le gouvernement, avalisé au nom de la "réconciliation", dans une situation dans laquelle les risques quant à leur sécurité n'ont pas totalement été résorbés, place les victimes dans une situation dans laquelle il leur est impossible de refuser leur pardon aux auteurs des crimes dont elles ont été victimes. Cette pression, cependant, est inappropriée et à la limite de la coercition.

J'aimerais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur le fait que le processus de réconciliation requiert le consentement libre et volontaire de la victime et de l'auteur (principe 7, Principes de base concernant le recours à les programmes de justice réparatrice en matière pénale, résolution adoptée par le Conseil économique et social 2002/12, E/2002/INF/2/Add.2, Annex). En outre, ni la victime ni l'auteur ne devraient être contraints, ou incités par des moyens déloyaux, à participer à un processus de réparation ou à accepter une entente de réparation (principe 13).

A cette fin, j'aimerais aussi souligner que « Les victimes devraient être traitées avec humanité ainsi que dans le respect de leur dignité et de leurs droits humains et des mesures appropriées devraient être prises pour assurer leur sécurité, leur bien-être physique et psychologique et la protection de leur vie privée, de même que ceux de leur famille » (Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, A/RES/60/147, Annex, para. 10). Il faut aussi que les « victimes de violences ou de traumatismes bénéficient d'une sollicitude et de soins particuliers, afin de leur éviter de nouveaux traumatismes au cours des procédures judiciaires et administratives destinées à assurer

justice et réparation. » Dans ce contexte, je crains qu'une procédure de pardon initiée uniquement à la demande de l'auteur (en absence de demande préalable par la victime), place une contrainte excessive et injustifiée sur la victime afin de participer à une telle procédure. En outre, cette contrainte se voit renforcée par le fait que la CVR a entre autre pour but de publier une liste des victimes qui ont accordé leur pardon ainsi qu'une liste des auteurs ayant bénéficié du pardon.

Deuxièmement, j'aimerais souligner que le processus de réconciliation ne peut pas être réduit à une procédure de pardon. Les violations flagrantes des droits de l'homme constituent non seulement une violation des droits de chaque victime mais aussi une violation du principe même de l'état de droit. En tant que tel, des accords individuels d'octroi de pardon ne constituent pas une réponse efficace et globale face à une telle violation, de nature systémique et structurelle. Par conséquent, les mécanismes de justice transitionnelle ne peuvent pas être réduits à un simple échange entre la victime et l'auteur mais doivent être vus, à travers les quatre éléments du mandat -la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non répétition- comme des mesures capables de renforcer l'état de droit. De plus, ces mécanismes doivent être conçus et mis en œuvre en conformité avec le principe de l'état de droit. Des mesures pressant indument les victimes et plaçant une contrainte non nécessaire à leur rencontre ne sont ni conformes à l'état de droit ni susceptibles de renforcer l'état de droit. A cet égard, je souhaiterais faire référence à mon récent rapport devant l'Assemblée Générale sur la justice transitionnelle et l'état de droit (A/67/368).

Par ailleurs, j'observe que les effets et conséquences du pardon ne sont pas précisés dans le projet de loi. En effet, le projet de loi ne précise pas que l'obtention du pardon n'empêche pas le lancement ou la continuation de poursuites judiciaires ainsi que l'application de peines résultant de décisions judiciaires. Tandis que la CVR que le projet de loi met en place ne paraît pas constituer un mécanisme judiciaire, dans le sens où ses constatations ne pourront pas être utilisées à fin de poursuites judiciaires, elles peuvent, en pratique avoir des implications judiciaires d'une manière directe ou indirecte. Dans cette perspective, le mécanisme de pardon pourrait valoir amnistie de fait, accordée par la personne même dont les droits humains ont été violés. Ceci est d'autant plus important dans les cas de poursuites pénales des auteurs présumés de crimes de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de crimes de violences sexuelles et de graves violations de droits de l'homme. Concernant les implications judiciaires de la CVR, les fonctions de la CVR, décrites à l'article 57, second paragraphe et l'article 58 paraissent avoir un impact judiciaire indirect.

Dans ce contexte, j'appelle le Gouvernement de votre Excellence à reconsidérer les dispositions 57, 58 et 61 du projet de loi.

*D'une stratégie globale d'adoption de mesures de justice transitionnelle*

Tout d'abord, j'aimerais insister sur l'importance d'une stratégie globale qui intègre tous les aspects de la justice transitionnelle. Dans mon premier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/21/46), j'ai souligné que les diverses mesures de justice

transitionnelle – la recherche de la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition – devraient être «extérieurement cohérentes», au sens où elles devraient être conçues et appliquées non comme des initiatives distinctes et indépendantes mais comme faisant partie d'une politique intégrée.

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation avait prévu la création d'un Tribunal pénal international pour « juger et punir les coupables, au cas où un rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité ». Par la suite, le «rapport Kalomoh» a suggéré la création d'une chambre spéciale intégrée au pouvoir judiciaire burundais. En outre, la population s'est exprimée en faveur de l'intégration d'une dimension judiciaire dans le processus de justice transitionnelle lors des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle au Burundi. Néanmoins, selon les informations dont je dispose, toutes les références à un mécanisme judiciaire dans le projet de loi, que ce soit au Tribunal Spécial, aux cours nationales ou au droit des victimes à la justice, ont été supprimées. Dans ce contexte, je souhaiterais vous exprimer mon inquiétude quant au fait qu'il est peu probable que l'objectif de la CVR « d'établir les responsabilités individuelles et celles des institutions étatiques, des personnes morales et des groupes privés » (article 6 du projet de loi) puisse être atteint.

Comme souligné auparavant, les diverses mesures de justice transitionnelle ne devraient pas constituer des alternatives. Les autorités ne doivent pas miser sur l'hypothèse que leur action concernant un des aspects de la justice transitionnelle sera suffisante pour que la population ne remarque pas leur inaction dans d'autres domaines. Outre qu'elle risque d'être contraire aux obligations internationales en la matière, une telle politique risque fort d'avoir pour conséquence qu'aucune des mesures prises par le Gouvernement ne soient perçues comme des mesures de justice.

C'est à cette fin que j'encourage le Gouvernement de votre Excellence à réinsérer, dans le projet de loi, un article relatif à un mécanisme judiciaire et d'élaborer une stratégie globale qui inclut les quatre composants de la justice transitionnelle – la recherche de la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition. Cela permettrait au Gouvernement de démontrer une détermination sincère de rendre justice. Ce faisant, il est important d'explicitier le fait que le travail de la CVR ne porte pas préjudice aux compétences d'un tel mécanisme judiciaire et que la qualification des crimes par cette Commission ne le lie pas. Dans ce contexte, j'aimerais faire référence aux recommandations 128.122, 128.128 et 128.125 faites lors de la session du Groupe de Travail en vue du deuxième cycle de l'examen périodique universel du Burundi.

*De l'indépendance et l'impartialité de la CVR, y compris la procédure de sélection de ses membres*

En premier lieu, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur l'importance de la neutralité des mesures de justice transitionnelle et de

leur appropriation par la société toute entière, y compris en ce qui concerne les mécanismes de recherche de la vérité. Par conséquent, le défi principal est d'assurer l'indépendance de la CVR, conformément à ce qui est prévu dans l'article 10 du projet de loi. Dans ce contexte, je salue le fait que le nouveau projet de loi prévoit l'inclusion des représentants des confessions religieuses, des organisations de la société civile et des différents milieux socioprofessionnels (art.10, paragraphe 3). Il convient aussi de souligner qu'un des résultats importants des consultations nationales était le souhait exprimé par la population qu'un Comité de sélection de la CVR soit créé et composé de personnes provenant de la société civile, des groupes religieux, des Nations Unies et du Gouvernement. Cela démontre le désir manifeste de la population pour un mécanisme de sélection qui assure l'indépendance et l'impartialité de la CVR.

Dans ce contexte, je regrette profondément que la proposition de créer un comité de sélection tripartite composé des représentants de la société civile, du Gouvernement et d'un acteur international (ONU) ait été retirée du projet. L'article qui établissait que la sélection des commissaires se ferait après de larges consultations entre le Gouvernement, les partis politiques, les groupes religieux, la société civile et des représentants d'autres milieux socioprofessionnels a été également supprimé.

Au lieu de cela, l'article 14 du projet de loi prévoit que le mécanisme de nomination des membres de la CVR soit confié au Président après approbation par l'Assemblée Nationale. Bien que ce mécanisme en tant que tel n'ouvre pas à la critique, ce processus de sélection et de nomination soumet des décisions cruciales à des considérations politiques. En particulier, en l'absence des dispositions nécessaires pour assurer une large participation et la transparence de la procédure de nomination et d'approbation, ce mécanisme risque de soumettre la composition de la commission aux poids des équilibres politiques et partisans, ce qui aura un impact sur sa crédibilité.

C'est dans ce contexte que j'encourage le Gouvernement de votre Excellence à réexaminer cette question en tenant pleinement compte du souhait exprimé par la population burundaise de bénéficier d'un mécanisme de recherche de vérité indépendant et crédible. Le sérieux des efforts de justice transitionnelle entrepris par le Gouvernement sera jugé à la lumière de la volonté politique de mettre en place un mécanisme de sélection qui permette la nomination de commissaires réellement impartiaux et indépendants. Plusieurs recommandations ont été faites à cet égard à l'occasion de la session du Groupe du Travail en vue du deuxième cycle de l'examen périodique universel du Burundi qui a eu lieu en janvier de cette année (recommandations 128.117, 128.119 et 128.130). Par ailleurs, l'expérience de plusieurs pays ayant mis en place des commissions similaires montre qu'il existe des alternatives quant aux mécanismes de sélection et de nominations qui ont permis à ces commissions de ne pas être perçues comme le prolongement d'intérêt partisan.

J'ai pris note de la proposition d'établir un Conseil Consultatif International (articles 22 à 26 du projet de loi) composé de cinq hautes personnalités qui jouissent d'une grande moralité pour apporter un soutien éthique ainsi que des conseils et recommandations à la CVR dans le but de soutenir dans l'accomplissement de ses

missions. Il est prévu que ce Conseil puisse assister aux différents travaux de la CVR, à ses différentes phases et en particulier aux audiences (article 53 du projet de loi) et puisse donner son avis à la CVR. Cependant, l'existence d'un Conseil Consultatif International ne peut pas remplacer un processus de sélection et de nomination approprié.

Etant donné les tensions politiques persistantes dans le pays, les différents cycles récurrents de violences et l'absence d'une vraie justice pour les victimes et leurs familles, la crédibilité de la CVR est indispensable, non seulement pour la période de justice transitionnelle au Burundi, mais pour le futur du pays. La justice transitionnelle cherche notamment à rétablir la confiance entre la société, les individus et les institutions chargées de garantir la protection de leurs droits fondamentaux. Les citoyens Burundais ainsi que la communauté internationale évalueront l'engagement réel des autorités Burundaises à faire face au passé à l'aune de leur volonté de mettre en place une CVR dont tous les éléments, y compris celui, essentiel, concernant la nomination de ses membres, garantissent son indépendance et son impartialité.

C'est dans ce contexte que j'encourage le Gouvernement de votre Excellence à réexaminer la question du processus de sélection et de nomination des commissaires, tout en tenant pleinement compte du cadre légal et juridique de la mise en place des mécanismes de la justice transitionnelle au Burundi, tel que le rapport Kalomoh, les résolutions 1606 (2005), 1719 (2006), 1791 (2007), 1856 (2008), 1902 (2009), 1959 (2010) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'accord cadre du 2 Novembre 2008 instituant le comité de pilotage tripartite en charge des consultations nationales, les consultations nationales et leurs conclusions notamment le souhait exprimé par la population consultée par rapport à la recherche de la vérité et à la composition de la CVR.

#### *Du mandat de la CVR*

Selon l'article 7 du projet de loi, la CVR a la prérogative de convoquer et d'écouter toute personne, d'exploiter tout témoignage et d'accéder aux archives, documents, rapports et autres informations détenues par les institutions et/ou les personnes publiques ou privées.

En ce qui concerne l'aspect relatif à la réparation, j'ai pris note de l'objectif de la CVR visant à proposer un programme de réparations comportant à la fois des mesures individuelles et collectives, tant matérielles que morales et symboliques. De plus, selon l'article 59 du projet de loi, la CVR peut, dans les cas où les circonstances et les moyens le permettent, ordonner des réparations immédiates. Il n'est cependant pas clair, d'après les dispositions du projet de loi, en particulier article 60, paragraphe premier, si la CVR aura pour mission de faire recommander ou de mettre en place un programme de réparation. Je souhaiterais souligner le fardeau significatif, tant en terme de ressources financières que humaines, qu'une telle fonction de mise en œuvre représenterait pour la CVR, ce qui en retour, risque d'éloigner l'attention de la CVR de ses autres fonctions centrales.

J'apprécie le fait que la CVR ait la compétence de faire des propositions sur les réformes des institutions pour garantir la non-répétition des événements du passé et dans le but de bâtir une société burundaise juste et démocratique. Dans ce contexte, j'invite le Gouvernement de votre Excellence, dans le cadre de sa stratégie globale de justice transitionnelle, à élaborer et adopter dans un futur proche un instrument permettant aux Burundais de reprendre confiance dans les institutions étatiques et leurs personnels, y inclut l'assainissement des corps de défense et de sécurité, de la magistrature et de l'administration civile, des personnes qui sont soupçonnées d'avoir commis des violations flagrantes des droits de l'homme, dans le respect des standards internationaux des droits de l'homme.

Enfin, en ce qui concerne l'aspect « justice » de mon mandat, je regrette que les prérogatives de la CVR n'incluent pas explicitement la compétence de la Commission de faire des recommandations quant aux poursuites pénales contre les auteurs présumés des violations flagrantes, cette prérogative ayant été supprimée du projet de loi. Une telle compétence est nécessaire pour que les victimes perçoivent la CVR et ses activités comme faisant effectivement partie d'un processus visant à rétablir leur dignité et à leur rendre justice. Au minimum, le projet de loi devrait expliciter que la participation aux procédures de la CVR ne soustrait pas les auteurs présumés à leur responsabilité pénale.

*De l'amnistie pour des crimes de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de violences sexuelles et des violations flagrantes de droits de l'homme*

Même si le projet de loi ne contient aucune disposition donnant à la CVR le pouvoir d'octroyer des amnisties, je souhaiterais suggérer au Gouvernement de votre Excellence d'incorporer une disposition précisant qu'aucune amnistie ne peut être accordée pour des crimes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes de violences sexuelles et des violations flagrantes de droits de l'homme. Cette suggestion devrait être considérée en relation avec les inquiétudes, déjà mentionnées, concernant la procédure de pardon.

A cet égard, l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1) revêt une importance significative, en particulier le principe 24 qui stipule que « les auteurs de crimes graves selon le droit international ne peuvent bénéficier des amnisties et des autres mesures de clémence tant [...] qu'ils n'ont pas été poursuivis par un tribunal - international, internationalisé ou national - compétent hors de l'État en question », et ce, même si ces mesures sont destinées à créer des conditions propices à un accord de paix ou à favoriser la réconciliation nationale. Cette approche a été également soutenue par des décisions de tribunaux internationaux. Par exemple, le Tribunal Pénal International pour l'ex Yougoslavie dans son arrêt *Prosecutor v. Anto Furundzija* (Case No. IT-95-17/1-T, para. 155) a déclaré que – vu la valeur de jus cogens de l'interdiction de la torture – une amnistie pour ce genre de violation serait « nul et non avenu ab initio » et « les victimes potentielles pourraient [...] engager une action devant une instance judiciaire

nationale ou internationale compétente afin d'obtenir que la mesure nationale soit déclarée contraire au droit international. »

Par ailleurs, selon le principe 6 des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, la prescription contenue dans un traité ou dans d'autres obligations internationales ne s'applique pas aux violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire qui constituent des crimes de droit international. En outre, l'article 4 (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit qu'aucune dérogation ne puisse être faite aux articles 6 (détention arbitraire) et 7 (torture) (voir aussi l'Observation générale n° 32 du Comité des Droits de l'Homme, para. 6). Enfin, l'article 2 (2) de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévoit qu'aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, ne peut être invoquée pour justifier la torture.

Dans ce contexte, j'aimerais aussi faire référence aux recommandations 128.121, 128.125 et 128.127 faites lors de la session du Groupe de Travail du deuxième cycle de l'examen périodique universel du Burundi.

Enfin, selon les informations dont je dispose, l'article 78 de l'avant-projet stipulait que le dépôt du rapport définitif mettrait fin aux immunités provisoires accordées par différents textes de loi ou règlement adoptés conformément aux différents accords de paix. Je suis préoccupé par le fait que cet article semble avoir été supprimé de la nouvelle version du projet de loi. J'encourage fortement le Gouvernement de votre Excellence à réintroduire cette disposition.

#### *De la protection des victimes et témoins*

Selon l'article 45 du projet de loi, « la Commission établit et met en œuvre un programme de protection des victimes et des témoins ainsi que des membres de leur famille dont la sécurité peut être mise en danger en raison de leur participation à ce processus. » L'article 46 du projet de loi stipule que la Commission va prendre des mesures spéciales pour aider les victimes et les témoins à participer à ce processus, faire enregistrer leur cas, présenter leur témoignage et exprimer leur opinion ou préoccupations.

La sécurité et la protection des victimes et témoins sont cruciales pour assurer un processus crédible et rigoureux de recherche de la vérité. La confiance étant un préalable indispensable afin de garantir l'engagement et la participation des victimes et témoins dans ce processus. L'absence de mesures efficaces pour assurer leur protection met en danger le processus dans son ensemble. En effet, sans protection, peu de victimes et témoins vont oser partager leurs témoignages qui peuvent concerner des personnes occupant actuellement des postes importants, y compris au niveau politique, judiciaire ou sécuritaire. Cette préoccupation est renforcée par l'absence de procédures transparentes

pour la sélection des membres de la CVR, ce qui crée des doutes quant à son indépendance.

Je salue l'intention du Gouvernement de votre Excellence de mettre en place un programme de protection des victimes et des témoins. Un tel programme étant une pré-condition fondamentale pour tout processus de recherche de la vérité, j'aimerais proposer mon aide à travers la mise à disposition de conseil et le partage d'expérience venant de contextes nationaux et internationaux différents, y compris concernant l'attention adéquate à porter aux problèmes concernant le genre.

J'aimerais solliciter le Gouvernement de votre Excellence pour communiquer cette lettre au Parlement dans les plus brefs délais et de l'encourager à réétudier le projet de loi à la lumière des observations et recommandations faites ci-dessus.

Etant dans l'obligation de faire rapport au Conseil des droits de l'homme, je serais reconnaissant au Gouvernement de votre Excellence de transmettre ses observations à cet égard. Je m'engage à ce que la réponse du Gouvernement de votre Excellence soit reflétée dans le rapport qui sera remis au Conseil des droits de l'homme pour examen.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de ma haute considération.

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