

À l'attention des Représentants permanents des États Membres et Observateurs du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Genève (Suisse)

Le 21 août 2020

Burundi : le rôle vital de la Commission d'enquête dans l'optique de progrès concrets en matière de droits humains

Madame, Monsieur le Représentant permanent,

En amont de la 45^{ème} session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (ci-après « le CDH » ou « le Conseil »), nous, organisations nationales, régionales et internationales de la société civile, vous écrivons afin d'exhorter votre délégation à soutenir le renouvellement du mandat de la Commission d'enquête (CoI, selon l'acronyme anglais, largement utilisé) sur le Burundi. Ce renouvellement, ancré dans les investissements consentis à ce jour dans et par la CoI et dans le contexte des développements politiques récents, fournirait la meilleure occasion de provoquer des progrès concrets en matière de droits humains au Burundi.

À ce jour, la CoI demeure le seul mécanisme indépendant ayant pour mandat de documenter les violations des droits humains (y compris sur leur étendue et sur le point de savoir si elles constituent des crimes de droit international), de suivre et de faire rapport publiquement sur la situation au Burundi, et doté par ailleurs de ressources et d'expérience suffisantes pour le faire. Des réalités politiques mouvantes n'équivalent pas à des changements systémiques en matière de droits humains. Le Conseil conserve une responsabilité de soutenir les victimes et les survivants des violations et d'œuvrer à améliorer la situation au Burundi.

Dans le passé, un Expert indépendant ou d'autres experts mandatés pour faire rapport sur la situation des droits humains au Burundi n'ont pas été en mesure de publier des informations atteignant le même niveau de précision que la CoI, qui dispose de contacts dans le pays et d'une équipe d'enquêteurs dévoués et expérimentés. Ceci est d'autant plus vital à cause de l'intransigeance du Gouvernement burundais, de l'absence de personnel onusien en charge des droits humains dans le pays, et du manque d'accès physique au territoire burundais.

Le travail mené par la CoI, qui doit présenter son rapport écrit au Conseil lors de sa 45^{ème} session (14 septembre-6 octobre 2020), continue de fournir un aperçu vital de la situation des droits humains au Burundi. La crise que connaît le pays a été déclenchée par l'annonce du Président Pierre Nkurunziza, en avril 2015, de son intention de solliciter un troisième mandat. Au fil des années, la CoI et sa prédécesseure, l'Enquête indépendante des Nations Unies sur le Burundi (EINUB), ont mis en lumière des violations et atteintes flagrantes, généralisées et systématiques aux droits humains, dont certaines pourraient être constitutives de crimes contre l'humanité.

Le Gouvernement, les services de sécurité étatiques, y compris la police et le Service national de renseignement (SNR), et les membres des *Imbonerakure*, la ligue des jeunes du parti au pouvoir (le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD)), sont responsables de la plupart des violations. Au cours de son travail, la CoI a documenté des violations des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels dans un contexte de détérioration économique et humanitaire. Les violations et atteintes constatées comprennent des arrestations et détentions arbitraires de prisonniers d'opinion et de ceux perçus comme étant opposés au Gouvernement, des passages à tabac, des atteintes aux biens, notamment la vandalisation de locaux du parti Congrès National pour la Liberté (CNL) et l'usurpation des biens appartenant à des membres de partis d'opposition et à des défenseur-e-s des droits humains (DDH) en exil, ainsi que des mesures arbitraires de suspension et de radiation d'associations et de médias indépendants. Les violations comprennent également des actes de torture et de mauvais traitements, l'usage excessif et parfois létal de la

force à l'encontre de manifestants pacifiques, des disparitions forcées, des violations des droits des femmes et des filles, le viol et d'autres formes de violences sexuelles et basées sur le genre, le travail forcé, l'extorsion de contributions en faveur de projets étatiques, les discours de haine et d'incitation à la haine inter-ethnique (qui se poursuivent dans un contexte d'acquiescence des autorités politiques et judiciaires, dont le Parquet), ainsi que des exécutions extrajudiciaires.

De telles violations continuent d'être perpétrées dans un contexte d'impunité quasi-totale. À ce jour, aucun responsable de haut-niveau n'a été tenu pour responsable. Plusieurs centaines de prisonniers d'opinion ayant purgé la totalité de leur peine ou dont la libération a été ordonnée demeurent arbitrairement détenus, en dépit, pour certains d'entre eux, d'avis rendus par le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire (GTDA). Les victimes et survivant-e-s d'actes de violences sexuelles se voient refuser l'accès à un cadre spécialisé de traitement médico-psychologique et de réhabilitation. En outre, ces derniers mois ont été témoins d'une augmentation des discours de haine ethnique visant à déshumaniser une partie de la population (les Tutsis), notamment par des individus proches du pouvoir¹.

Les membres et soutiens de partis politiques d'opposition, en particulier le CNL, ainsi que des voix indépendantes, notamment des membres de la société civile, des DDH, des membres d'organisations non gouvernementales (ONG) et des journalistes, ont été pris pour cibles. Depuis avril 2015, l'espace civique et démocratique s'est rétréci de façon continue. Au moment où cette lettre est rédigée, en dépit d'appels au nouveau Président, Évariste Ndayishimiye, à démontrer son ouverture à la réconciliation en libérant les DDH détenus², Germain Rukuki³, Nestor Nibitanga et les reporters du groupe Iwacu, Egide Harerimana, Christine Kamikazi, Terence Mpozenzi et Agnès Ndirubusa, demeurent en détention.

Le Gouvernement burundais a cessé de coopérer avec les mécanismes du Conseil, notamment en déclarant, en 2016, les membres de l'EINUB *personae non gratae* et en forçant, en février 2019, le Bureau de la Haute-Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme (HCDH) à quitter le pays. Nonobstant sa qualité de membre du Conseil (2016-2018), le Burundi a refusé de mettre en œuvre les résolutions de ce dernier, y compris la résolution CDH 36/2, adoptée à l'initiative du Burundi lui-même et avec le parrainage du groupe africain⁴. En outre, les responsables burundais ont régulièrement insulté et menacé les membres de la CoI et ont exercé des représailles envers les DDH exilés, notamment des avocats et des activistes ayant cherché à interagir avec le système onusien de protection des droits humains⁵. Le Gouvernement a coopéré de manière inadéquate avec les mécanismes régionaux. Les observateurs de l'Union africaine (UA), qui n'ont pas été pleinement déployés, continuent à faire face à un certain nombre de restrictions à leur travail. Contrairement à la CoI, leurs conclusions

¹ Commission d'enquête sur le Burundi, « Présentation orale par les membres de la Commission au Conseil des droits de l'homme », 9 mars 2020, <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25694&LangID=F>. Voir également Commission d'enquête sur le Burundi, « Présentation orale de la Commission d'enquête sur le Burundi », 14 juillet 2020, <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26087&LangID=F> (documents consultés le 10 août 2020).

² Protection International *et al.*, « Un moment décisif pour l'avenir des défenseur·e·s des droits humains au Burundi », 17 juin 2020, <https://www.protectioninternational.org/fr/nouvelles/declaration-un-moment-decisif-pour-lavenir-des-defenseurs-des-droits-humains-au-burundi> (consulté le 31 juillet 2020).

³ Le 30 juillet 2020, il a été rapporté que le 30 juin 2020, la Cour Suprême du Burundi avait invalidé l'arrêt de la Cour d'appel en date de juillet 2019 ayant confirmé la culpabilité et la condamnation de Germain Rukuki à une peine de 32 années d'emprisonnement, et renvoyé l'affaire à la Cour d'appel de Ntahangwa autrement constituée (voir FIACAT, « Cassation du jugement en appel condamnant Germain Rukuki », 30 juillet 2020, <http://fiacat.org/presse/communiqués-de-presse/2909-communicque-cassation-du-jugement-en-appel-condamnant-germain-rukuki> (consulté le 31 juillet 2020).

⁴ Concernant la violation par le Burundi de ses obligations de membre du Conseil, voir DefendDefenders, « Fuite en avant : Le comportement du Burundi en tant que membre du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU », 25 juillet 2018, <https://defenddefenders.org/headlong-rush-burundis-behaviour-as-a-member-of-the-un-human-rights-council/#French> (consulté le 31 juillet 2020).

⁵ *Ibid.* Voir également les rapports du Secrétaire général de l'ONU sur la « Coopération avec l'Organisation des Nations Unies, ses représentants et ses mécanismes dans le domaine des droits de l'homme » présentés chaque année au Conseil par la Sous-Secrétaire générale aux droits de l'homme : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Reprisals/Pages/Reporting.aspx> (consulté le 31 juillet 2020).

ne sont pas rendues publiques. Le Burundi a ignoré les résolutions adoptées par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), notamment la Résolution 412 (LXIII) 2018, qui exhorte le Gouvernement à « [m]ener dans les plus brefs délais, des enquêtes indépendantes, impartiales et efficaces » sur les violations alléguées et à « [c]oopérer avec toutes les parties prenantes au niveau de la Communauté Internationale ; y compris l'Union Africaine, les Nations Unies et la Communauté de l'Afrique de l'Est dans la recherche d'une solution pacifique et respectueuse des droits de l'homme pour régler la crise burundaise »⁶.

S'appuyant sur des méthodologies de documentation indépendantes, approfondies et professionnelles, en dépit de son manque d'accès au territoire du pays, la CoI continue de faire la lumière sur les violations. En 2019, conformément aux principes d'alerte précoce et de prévention, s'appuyant sur le Cadre d'analyse des atrocités criminelles développé par le Bureau onusien de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger, la Commission a identifié plusieurs facteurs et indicateurs de risque des violations⁷. Si certains des facteurs que la Commission a identifiés sont relatifs à des circonstances spécifiques (telles que des élections), de nombreux autres revêtent un caractère structurel. Cela signifie qu'au-delà de l'arrivée de nouveaux responsables politiques, des changements systémiques doivent être apportés et des réformes profondes conduites⁸ afin de parvenir à des améliorations durables de la situation et à des garanties effectives des droits des citoyens burundais.

À la suite des élections présidentielle, législative et locale du 20 mai 2020 ayant mené à l'élection d'un nouveau président, Évariste Ndayishimiye, et du décès de l'ancien Président Nkurunziza, le Burundi se trouve dans une période de transition potentielle. Au moment où ces lignes sont rédigées et dans ce contexte précis, il existe à la fois des signes d'espoir et d'inquiétude sérieuse.

En dépit de remarques encourageantes que le Président Ndayishimiye a formulées lors de sa prestation de serment, ainsi que de la nouvelle approche des autorités, empreinte de davantage de transparence, quant à la lutte contre l'épidémie de COVID-19, les observateurs ont aussi soulevé des inquiétudes ayant trait notamment au fait que plusieurs membres dernièrement nommés de l'administration Ndayishimiye font l'objet de sanctions individuelles internationales en raison de leur responsabilité présumée pour des violations des droits humains. Toutefois, la transition politique représente une occasion d'ouvrir un nouveau chapitre pour le peuple burundais et pour la relation du Burundi avec le système onusien de protection des droits humains.

Malgré le fait que les élections de mai 2020 et leurs suites immédiates n'ont pas été marquées par des violences de masse, les inquiétudes et signaux d'alerte demeurent. Des actes d'intimidation à grande échelle et des violations récurrentes à l'encontre de membres et de soutiens de l'opposition, ainsi que l'arrestation de centaines de militants du CNL, contribuent à la persistance d'un climat de peur. Comme la CoI en a fait état lors de sa mise à jour au Conseil, le 14 juillet dernier⁹, « [d]es violations des droits de l'homme se sont poursuivies jusqu'à présent et il serait prématuré de se prononcer sur la possible évolution de la situation avec les nouvelles autorités ».

Dans son adresse du 14 juillet, la CoI a identifié certains « domaines prioritaires d'action à l'aune desquels les nouvelles autorités pourraient attester de leur volonté de changement et de normalisation sur le long terme [...] ». Ces domaines d'action comprennent :

- **La lutte contre la pauvreté et l'instabilité économique** (facteur de risque n° 1).

⁶ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Résolution sur la situation des droits de l'homme en République du Burundi - CADHP/Rés. 412 (LXII) 2018 », 13 novembre 2018, disponible via : https://www.achpr.org/fr_sessions/resolutions?id=420 (consulté le 31 juillet 2020).

⁷ Conseil des droits de l'homme, « Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi », Doc. ONU A/HRC/42/49, 6 août 2019, disponible via : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/Pages/CoIBurundiReportHRC42.aspx> (consulté le 31 juillet 2020).

⁸ Voir les exemples d'indicateurs ci-dessous.

⁹ Voir note de bas de page n° 1 ci-dessus.

- **La lutte contre l'impunité de facto dont bénéficient les principaux auteurs de violations des droits de l'homme** (facteur de risque n° 2) et **la réforme du système judiciaire** (facteur de risque n° 3). Il est de notre avis¹⁰ que les actions pertinentes incluent :
 - La mise en retrait immédiate des responsables qui ont de manière crédible été impliqués dans de graves atteintes aux droits humains et de possibles atrocités criminelles, dans l'attente d'enquêtes approfondies et impartiales. Là où il existe suffisamment de preuves admissibles devant la justice, les individus dont la responsabilité pénale est susceptible d'être engagée devraient être poursuivis quels que soient leur rang, statut ou appartenance politique, dans le cadre de procès équitables. Les victimes, les survivants et les membres de leurs familles devraient être en mesure d'accéder à la justice et à la vérité et d'obtenir réparation ;
 - Des réformes complètes des forces de police et de sécurité, qui comprennent le fait de mettre un terme aux violations commises par la Force de défense nationale, les organes chargés du maintien de l'ordre, le SNR et les *Imbonerakure* et de s'assurer que la ligue de jeunes du parti au pouvoir soit désarmée et ne soit pas utilisée pour des fonctions officielles visant à la sécurité de l'État ou fonctions similaires. Les forces militaires, de sécurité et de maintien de l'ordre devraient entreprendre un processus approfondi de *vetting*, avec une assistance régionale ou internationale, afin de démettre les personnes ayant participé à des violations des droits humains.
- **La réouverture de l'espace démocratique** (facteur de risque n° 4). Nous pensons que les efforts pertinents incluent notamment :
 - L'établissement et le maintien d'un environnement sûr et habilitant pour les DDH, les membres de la société civile, les journalistes et les membres et soutiens de l'opposition. Un espace civique ouvert repose notamment sur la libération de tous les prisonniers d'opinion, y compris les DDH et journalistes détenus ; la fin des ingérences politiques dans le système judiciaire ; la protection complète des droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association ; et la réhabilitation et le plein respect des droits des organisations de la société civile et organes de presse interdits ;
 - Des progrès mesurables devraient également être enregistrés, permettant un retour sûr, volontaire et dans des conditions respectueuses de la dignité humaine de plus de 300.000 réfugiés, qui comprennent notamment des réfugiés politiques qui ont été contraints à fuir le pays afin d'éviter d'être soumis au harcèlement.
- **La coopération avec la Commission d'enquête.** De façon plus générale, nous exhortons à :
 - Une pleine coopération avec les organes et mécanismes internationaux et africains de protection des droits humains, incluant la coopération avec la CoI (en lui permettant un accès au pays), la reprise de la coopération avec le HCDH et la finalisation d'un mémorandum d'entente avec la mission d'observation des droits de l'homme de l'UA. Les ONG régionales et internationales devraient pouvoir fonctionner sans ingérence, en ayant accès au pays. Le Burundi devrait sans délai accéder à nouveau au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) et coopérer pleinement avec la Cour.

Nous nous féliciterions d'améliorations concrètes de la situation des droits humains au Burundi. Nous sommes convaincus que la meilleure chance de parvenir à ces avancées est incarnée par le renouvellement du mandat de la Commission d'enquête, ainsi que par un dialogue renouvelé des autorités burundaises avec la CoI, le HCDH et les autres organes et mécanismes de protection des droits humains de l'ONU et de l'UA. Par un tel dialogue, les autorités burundaises indiqueraient de façon claire et résolue qu'une autre voie que le contexte actuel de violations et d'impunité généralisée est possible. Pour cela, des progrès doivent pouvoir être mesurés en relation avec des indicateurs clefs tels que ceux référencés ci-dessus.

¹⁰ Voir également Human Rights Watch, « Lettre au président Ndayishimiye : Protection des droits humains au Burundi », 13 juillet 2020, <https://www.hrw.org/fr/news/2020/07/15/lettre-au-president-ndayishimiye-protection-des-droits-humains-au-burundi> (consulté le 31 juillet 2020).

Lors de la 45^{ème} session, le Conseil devrait éviter d'envoyer au Gouvernement burundais des signaux décourageant des réformes nationales en faveur de la protection des droits humains – ainsi de la discontinuation du mandat de la CoI en l'absence de progrès mesurables. Il devrait éviter un scénario dans lequel le ré-établissement du mandat de la CoI serait nécessaire après une interruption prématurée, en raison d'une nouvelle escalade des violations et atteintes aux droits humains. Au contraire, le Conseil devrait s'assurer de la poursuite des enquêtes, du suivi de la situation, de la présentation de rapports publics et de la tenue de débats sur la situation des droits humains au Burundi.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ces préoccupations et nous tenons prêts à fournir à votre délégation toute information supplémentaire. Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur le Représentant permanent, en l'assurance de notre haute considération.

1. Action des chrétiens pour l'abolition de la torture – Burundi (ACAT-Burundi)
2. African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS)
3. AfricanDefenders (Réseau panafricain des défenseurs des droits de l'homme)
4. Amnesty International
5. ARTICLE 19
6. Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH)
7. Association des Journalistes Burundais en Exil (AJBE)
8. Centre africain pour la démocratie et les études des droits de l'Homme (ACDHRS)
9. Centre pour les droits civils et politiques (Centre CCPR)
10. CIVICUS
11. Coalition burundaise pour la Cour pénale internationale (CB-CPI)
12. Coalition burundaise des défenseurs des droits de l'homme (CBDDH)
13. Collectif des avocats pour la défense des victimes de crimes de droit international commis au Burundi (CAVIB)
14. Commission internationale de juristes (CIJ)
15. Coalition de la société civile pour le monitoring électoral (COSOME)
16. DefendDefenders (Projet des défenseurs des droits humains de l'Est et de la Corne de l'Afrique)
17. Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH)
18. Fédération internationale des ACAT (FIACAT)
19. Front Line Defenders
20. Genève pour les Droits de l'Homme / Geneva for Human Rights
21. Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P)
22. Human Rights Watch
23. Lawyers' Rights Watch Canada
24. L'Initiative pour les droits humains au Burundi (IDHB)
25. Institut du Caire pour l'étude des droits de l'Homme (CIHRS)
26. Light For All
27. Ligue Iteka
28. Mouvement érythréen pour la démocratie et les droits humains (EMDHR)
29. Mouvement des femmes et des filles pour la paix et la sécurité (MFFPS)
30. Mouvement international contre toutes les formes de discrimination et de racisme (IMADR)
31. Observatoire de la lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME)
32. Odhikar
33. Organisation mondiale contre la torture (OMCT)
34. Organisation pour la transparence et la gouvernance (OTRAG)
35. Réseau des citoyens probes (RCP)
36. Réseau des défenseurs des droits humains en Afrique australe (SAHRDN)
37. Réseau des défenseurs des droits humains en Afrique centrale (REDHAC)
38. Réseau européen pour l'Afrique centrale (EurAc)
39. Réseau ouest-africain des défenseurs des droits humains (ROADDH/WAHRDN)

40. Service international pour les droits de l'Homme (SIDH)
41. SOS-Torture/Burundi
42. TRIAL International
43. Union burundaise des journalistes (UBJ)