

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BURUNDI

-

Termes de référence

I. AUTORITÉ LÉGISLATIVE

La Commission d'enquête sur le Burundi a été créée par la résolution A/HRC/RES/33/24 du Conseil des droits de l'homme, le 5 octobre 2016.¹

II. MANDAT

Le paragraphe 23 de la résolution 33/24 précise que le Conseil des droits de l'homme « décide d'établir, pour une période d'un an, une commission d'enquête chargée d'accomplir les tâches suivantes :

- a) Mener une enquête approfondie sur les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits commises au Burundi depuis avril 2015, notamment pour en évaluer l'ampleur et déterminer s'il s'agit de crimes de droit international, afin de contribuer à la lutte contre l'impunité ;
- b) Identifier les auteurs présumés de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits commises au Burundi, en vue de faire pleinement respecter le principe de responsabilité ;
- c) Formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour garantir que les auteurs de ces actes aient à en répondre, quelle que soit leur affiliation ;
- d) Dialoguer avec les autorités burundaises et toutes les autres parties prenantes, en particulier les organismes des Nations Unies, la société civile, les réfugiés, la présence du Haut-Commissariat au Burundi, les autorités de l'Union africaine et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, afin de fournir l'appui et les conseils nécessaires à l'amélioration immédiate de la situation des droits de l'homme et à la lutte contre l'impunité (...) »

Après concertation et en prenant en compte les expériences passées similaires, les membres de la Commission ont interprété le champ d'application de leur mandat comme suit :

i. Compétence matérielle (ratione materiae)

Le paragraphe 23 a) de la résolution 33/24 précise que la Commission mènera « une enquête approfondie sur les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits commises au Burundi (...) notamment pour en évaluer l'ampleur et déterminer s'il s'agit de crimes de droit international. »

Par « violations des droits de l'homme », la résolution vise, selon la définition courante, toutes les violations, par des agents ou entités étatiques, des droits de l'homme garantis par la législation nationale et le droit international. Par « atteintes » aux droits de l'homme, la résolution renvoie aux exactions commises par des entités non-étatiques, ou leurs membres.

¹ Disponible sur : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session33/Pages/ListReports.aspx>

S'agissant des violations aux droits de l'homme et des atteintes à ceux-ci commises au Burundi depuis avril 2015, le paragraphe 2 de la résolution 33/24 fait en particulier référence aux arrestations et détentions arbitraires collectives, aux violations et atteintes subies par des enfants, aux cas de torture et aux autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, aux exécutions extrajudiciaires, aux disparitions forcées, aux violences sexuelles et sexistes, aux persécutions et menaces dont sont victimes des membres de la société civile, des journalistes, des membres de l'opposition et des manifestants, y compris de jeunes manifestants, et aux restrictions imposées aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association. La résolution évoque également l'existence de « *lieux de détention clandestins* »² et la situation préoccupante des défenseurs des droits de l'homme « *dont un grand nombre est contraint à l'exil.* »³

Étant donné l'ampleur de son mandat et du délai relativement bref qui lui est imparti pour mettre en œuvre ce mandat, la Commission se concentrera en priorité sur les violations des droits de l'homme et les atteintes à ceux-ci les plus graves, en particulier celles qui sont susceptibles de constituer des crimes de droit international. Le Conseil des droits de l'homme demande en effet à la Commission d'évaluer l'ampleur des violations et atteintes commises au Burundi et de « *déterminer s'il s'agit de crimes de droit international.* »⁴ La Commission interprétera l'expression « *crimes de droit international* » comme les « *crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* », tels que définis dans le Statut de Rome.⁵ Dans son rapport final, la Commission mettra l'accent sur certains cas et événements emblématiques.

ii. Compétence personnelle (*ratione personae*)

Le paragraphe 23 b) de la résolution 33/24 charge la Commission d'« *identifier les auteurs présumés de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits commises au Burundi, en vue de faire pleinement respecter le principe de responsabilité.* »

En particulier, le Conseil des droits de l'homme se déclare « *profondément préoccupé par les informations selon lesquelles la plupart des violations et des atteintes sont commises par les forces de sécurité burundaises et les Imbonerakure, dans un climat d'impunité.* »⁶ Néanmoins, la Commission examinera les allégations de violations des droits de l'homme et les atteintes à ceux-ci commises par toutes les parties, y compris les forces de défense burundaises (l'armée) et les autres forces de sécurité étatiques (la police, le service national de renseignement) mais également les groupes armés, ou leurs membres, au Burundi.⁷ La Commission est en effet consciente des responsabilités qui sont les siennes, en particulier de la nécessité de mener ses enquêtes de manière impartiale et sans parti pris.

La Commission établira, dans la mesure du possible, les responsabilités individuelles pour les violations des droits de l'homme et les atteintes à ceux-ci. Plus généralement, elle s'efforcera d'identifier les entités responsables et les chaînes de commandement. À cet égard, le Statut de

² Paragraphe 4 de la résolution 33/24.

³ Paragraphe 8 de la résolution 33/24.

⁴ Paragraphe 23 a) de la résolution 33/24.

⁵ Article 5-1 du Statut de Rome.

⁶ Paragraphe 5 de la résolution 33/24.

⁷ Groupes armés auxquels la résolution 33/24 fait référence à son paragraphe 7.

Rome prévoit, dans certaines conditions, la responsabilité des chefs militaires ou des supérieurs hiérarchiques.⁸

iii. Compétence territoriale (*ratione loci*)

Le paragraphe 23, alinéas a) et b), de la résolution 33/24 circonscrit le champ d'application géographique de la Commission d'enquête aux violations et atteintes aux droits de l'homme « *au Burundi* », c'est-à-dire commises sur le territoire du Burundi, ce qui inclut un examen des atteintes commises sur le sol burundais par des entités non-étatiques, ou leurs membres, basés à l'étranger.

Par ailleurs, le paragraphe 22 de la résolution 33/24 fait référence « *à la situation difficile des plus de 295 000 Burundais qui ont fui vers les pays voisins* » tandis que le paragraphe 23 d) invite les membres de la Commission à dialoguer entre autres avec les réfugiés. Une lecture combinée de ces deux dispositions a amené la Commission à inclure dans le champ d'application de son mandat l'examen, dans la mesure du possible, de la situation des droits de l'homme relatifs aux réfugiés afin de formuler des recommandations pour améliorer cette situation.

iv. Compétence temporelle (*ratione temporis*)

Le paragraphe 23 a) de la résolution 33/24 précise que la Commission mènera « *une enquête approfondie sur les violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits commises au Burundi depuis avril 2015 (...)* » La résolution fixe donc clairement le début du mandat de la Commission qui coïncide avec les premières manifestations contre le troisième mandat présidentiel de Pierre Nkurunziza. La Commission sera en mesure d'enquêter jusqu'à la fin du mois de juin 2017 en raison des exigences éditoriales qui l'obligent à finaliser son rapport dans le courant du mois de juillet. Les développements ultérieurs survenus au Burundi pourront être traités dans l'exposé oral que la Commission fera devant le Conseil des droits de l'homme en septembre 2017, à l'occasion de la présentation de son rapport final.

Les membres de la Commission sont conscients qu'un travail d'observation et d'enquête sur les violations et atteintes aux droits de l'homme commises depuis avril 2015 au Burundi a déjà été mené par le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans le pays et par la mission des Experts indépendants établie par la résolution A/HRC/S-24/1 du Conseil des droits de l'homme. Dans son travail d'enquête, la Commission prendra donc en compte les conclusions du Haut-Commissaire aux droits de l'homme présentées dans son rapport à la trente-deuxième session du Conseil des droits de l'homme⁹ et par les Experts indépendants dans leur rapport présenté à la trente-troisième session du Conseil des droits de l'homme.¹⁰ En tant qu'organe indépendant, la Commission mènera néanmoins ses propres enquêtes sur certains cas et événements mentionnés dans ces rapports.

⁸ Article 28 du Statut de Rome.

⁹ A/HRC/32/30.

¹⁰ A/HRC/33/37.

III. DROIT APPLICABLE

i. Droit international

Conformément au mandat qui lui a été donné par le Conseil des droits de l'homme et qui a été décrit plus haut, le droit international des droits de l'homme et le droit pénal international constitueront le droit applicable au mandat de la Commission.

S'agissant du droit international des droits de l'homme, le Burundi est Partie à la majorité des instruments pertinents en la matière, notamment au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et à son Protocole facultatif ; à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; à la Convention relative aux droits de l'enfant et à ses deux Protocoles facultatifs ; et à la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le Burundi est également Partie à la Convention relative au statut des réfugiés et à son protocole facultatif.

En matière de droit pénal international, le Burundi est Partie à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Le Burundi est également Partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le 27 octobre 2016, le Gouvernement du Burundi a toutefois notifié au Secrétaire général des Nations Unies, dépositaire du Statut de Rome, son intention de se retirer de ce traité. Ce souhait n'aura cependant pas d'incidence sur le mandat de la Commission, l'article 127 du Statut de Rome prévoyant que le retrait d'un État ne le dégage pas des obligations mises à sa charge alors qu'il était Partie au Statut. Le retrait n'étant effectif qu'une année après sa notification, il n'aura, dans le cas du Burundi, pas lieu avant le 26 octobre 2017. La Commission devant rendre son rapport en septembre 2017, elle pourra donc baser son travail sur le Statut de Rome qui restera en vigueur tout le long de son mandat.

En matière de droit humanitaire international, le Burundi est Partie aux Conventions de Genève et à leurs protocoles additionnels. Si la Commission concluait à l'existence au Burundi d'une situation relevant de ces conventions, celles-ci feraient également partie du droit applicable.

ii. Droit régional

Sur le plan régional, le Burundi est partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et au Protocole relatif à la Charte portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi qu'à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et à la Convention de l'Union africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

iii. Droit sous-régional

Le Burundi est Partie au Pacte sur la paix, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs qui inclut 10 Protocoles juridiquement contraignants, parmi lesquels le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, le Protocole sur la prévention et la répression du crime de

génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et de toute forme de discrimination, le Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants, et le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées.

IV. NIVEAU DE PREUVE

Dans la conduite de ses travaux, la Commission a décidé d'adopter le même niveau de preuve que la majorité des commissions d'enquête internationales en matière de droits de l'homme, à savoir des « motifs raisonnables de croire. » Cela implique que pour fonder ses conclusions, la Commission veillera à avoir réuni un corps d'informations fiables, concordantes, sur la base duquel une personne raisonnable et normalement prudente aurait des raisons de croire qu'un incident ou un comportement systématique a eu lieu.

Ce niveau de preuve est moins élevé que celui retenu par les tribunaux pour conclure à la culpabilité d'une personne, c'est-à-dire une absence « de tout doute raisonnable. » Il s'agit néanmoins du même niveau de preuve permettant par exemple à la Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale de délivrer, sur requête du Procureur, un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître à l'encontre d'une personne.¹¹

Dans cette optique, la Commission attachera un soin particulier à corroborer les informations qui lui seront soumises ou qu'elle aura recueillies. Cela consistera à vérifier tout élément d'information donné en obtenant des informations concordantes auprès d'au moins deux autres sources indépendantes et fiables. Toutefois, ce travail n'est pas toujours nécessaire ou possible. Une information fournie par une source primaire fiable peut n'avoir besoin d'être corroborée que par une seule source supplémentaire indépendante et fiable, qui peut inclure les propres constatations de l'enquêteur. Par exemple, lorsqu'une personne interrogée fait état d'actes de torture, l'évaluation par l'enquêteur de la fiabilité de la source ainsi que la visualisation et la constatation des cicatrices et des blessures correspondant au récit peuvent suffire au travail de corroboration. Dans d'autres cas, par exemple pour des actes de violence sexuelle, il peut être très difficile d'obtenir la corroboration du récit de la victime auprès d'une autre source indépendante, en particulier si la victime n'a pas bénéficié d'une assistance médicale ou n'a pas été en mesure de faire rapport des actes auprès des autorités. Dans de tels cas, la corroboration peut être obtenue en évaluant les détails du récit de la victime, en tentant de déterminer s'ils correspondent aux informations disponibles dans le domaine public et en établissant si les actes font apparaître un schéma qui correspond à d'autres cas similaires.¹²

V. COMPOSITION

i. Les membres de la Commission

Le 22 novembre 2016, le Président du Conseil des droits de l'homme a annoncé avoir nommé M. Fatsah Ouguerouz (Algérie), Mme Reine Alapini Gansou (Benin) et Mme Françoise Hampson

¹¹ Article 58-1 du Statut de Rome.

¹² Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Commissions d'enquête et missions d'établissement des faits sur le droit international des droits de l'homme et le droit humanitaire international*, 2015, pp. 66-67.

(Royaume-Uni) comme membres de la Commission d'enquête sur le Burundi. Le Président du Conseil a également précisé que M. Ouguerouz exercera les fonctions de Président de la Commission.¹³

Les membres de la Commission bénéficieront des privilèges et immunités accordés aux experts en mission, conformément à l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

ii. Le secrétariat

Le paragraphe 25 de la résolution 33/24 du Conseil des droits de l'homme précise que « *toutes les ressources nécessaires à l'exécution [du mandat [de la Commission seront] fournies par le Haut-Commissariat [des Nations Unies aux droits de l'homme].* » À cet effet, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a mis à la disposition de la Commission un secrétariat avec les compétences spécialisées ainsi que l'assistance administrative, technique et logistique nécessaire à l'accomplissement de son mandat.

VI. OBLIGATIONS DE L'ÉTAT CONCERNÉ

Au paragraphe 24 de la résolution 33/24, le Conseil des droits de l'homme « *demande instamment au Gouvernement burundais de coopérer pleinement avec la commission d'enquête, de l'autoriser à effectuer des visites dans le pays et de lui fournir toutes les informations nécessaires à l'exécution de son mandat.* »

En vertu de cette disposition et sur la base d'expériences similaires,¹⁴ la Commission devrait bénéficier :

- a) de la liberté de circulation sur l'ensemble du territoire du Burundi. Si le Gouvernement du Burundi refusait l'accès à son territoire à la Commission, cette dernière chercherait à visiter les pays de la région et tout autre pays qu'elle jugerait utile pour la bonne conduite de son travail d'enquête ;
- b) de l'accès sans entrave à l'ensemble des lieux et établissements, et de la liberté de rencontrer et d'interroger des représentants des autorités nationales, locales et des forces de sécurité, des dirigeants locaux, des organisations non gouvernementales et d'autres institutions, et toute personne dont le témoignage est considéré comme nécessaire à l'accomplissement de son mandat ;
- c) de l'accès sans entrave aux personnes et organisations qui souhaitent rencontrer la Commission ;
- d) de l'accès libre à toutes les sources d'information, y compris au matériel documentaire et aux preuves physiques ;
- e) des conditions de sécurité adéquates pour les membres, le personnel, et les documents de la Commission ;

¹³ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20910&LangID=E>

¹⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Commissions d'enquête et missions d'établissement des faits sur le droit international des droits de l'homme et le droit humanitaire international*, 2015, pp. 75-76.

f) de la protection des victimes et des témoins ainsi que de tous ceux qui entrent en contact avec elle, et de l'engagement qu'aucune de ces personnes ne subira des harcèlements, menaces, actes d'intimidation, mauvais traitements ou représailles en raison de ces contacts.

Dans ses exposés oraux et son rapport écrit final au Conseil des droits de l'homme, la Commission pourra rendre compte du niveau de coopération du Burundi et de tout autre Etat sollicité.

VII. RAPPORT DE LA COMMISSION

Le paragraphe 23 e) et f) de la résolution 33/24 du Conseil des droits de l'homme prévoit que la Commission d'enquête devra : « e) *Présenter au Conseil des droits de l'homme un exposé oral à ses trente-quatrième et trente-cinquième sessions et un rapport final pendant le dialogue qui aura lieu à sa trente-sixième session ; f) Présenter son rapport à l'Assemblée générale et aux autres organes internationaux concernés.* »

En vertu de cette disposition, la Commission fera un exposé oral sur l'avancement de ses travaux aux sessions de mars et juin 2017 du Conseil des droits de l'homme. Elle présentera son rapport final à la session de septembre 2017. Ce rapport sera écrit et comportera une série de recommandations « *sur les mesures à prendre pour garantir que les auteurs [des violations et atteintes aux droits de l'homme] aient à en répondre, quelle que soit leur affiliation* », conformément au paragraphe 23 c) de la résolution 33/24. Le rapport sera rendu public sur le site du HCDH après avoir été préalablement communiqué au Gouvernement du Burundi.

Le paragraphe 23 f) de la résolution fait mention d'une présentation du rapport devant l'Assemblée générale des Nations Unies sans préciser à quelle session de l'Assemblée générale la Commission devra faire cette présentation. Cependant, la présentation du rapport final de la Commission étant prévue à la session du Conseil des droits de l'homme de septembre 2017, la Commission devrait présenter ce rapport à l'Assemblée générale durant sa 72ème session régulière qui se tiendra de septembre à décembre 2017.

Le paragraphe 23 f) de la résolution prévoit également que la Commission présentera son rapport final « *aux autres organes internationaux concernés.* » Cette disposition ouvre la possibilité pour la Commission de présenter son rapport à des organes autres que le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment au Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁵ et au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

VIII. COOPÉRATION

Dans l'exercice de son mandat, la Commission d'enquête sur le Burundi devra jouir de l'entière coopération de l'ensemble des États membres des Nations Unies, des départements et organes des Nations Unies, et de tout autre institution internationale et acteur pertinents.

¹⁵ Plusieurs commissions d'enquête mandatées par le Conseil des droits de l'homme, ont par le passé demandé dans leurs recommandations que le Conseil de sécurité prenne en considération leurs conclusions. C'est notamment le cas de la Commission d'enquête sur la situation des droits de l'Homme en Corée du Nord en 2014 et celle sur les droits de l'homme en Érythrée en 2016.

En particulier, la Commission cherchera à s'assurer de la coopération du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme qui dispose d'un bureau au Burundi. Étant néanmoins un organe indépendant, la Commission mènera ses enquêtes de manière distincte et séparée du bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme au Burundi.

Dans les pays où le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme n'a pas de présence sur le terrain, le soutien des autres entités des Nations Unies dans le pays sera nécessaire pour organiser les réunions avec les principaux acteurs, nouer le dialogue avec les parties prenantes et pour les futures activités de suivi, y compris pour protéger les victimes, les témoins et les autres sources.

Fait à Genève, le 27 février 2017