



*Bulletin de Justice N° 69 du 30 avril 2024*

*La CVR hérite des missions naguère confiées à la CNTB !*

*Des expropriations illégales en perspective ?*



Le 8 avril 2024, l'Assemblée nationale a voté un projet de loi attribuant à la CVR les dossiers inachevés de la CNTB

*1° En haut, Gélase Ndabirabe, Président de l'Assemblée nationale, 2° en bas à gauche, vue partielle des députés et 3° en bas à droite, Domine Banyankimbona, Ministre de la Justice.*

En dates du 8 et 17 avril 2024, la chambre basse et la chambre haute du Parlement burundais ont respectivement analysé et adopté le projet de loi portant réorganisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR)<sup>1</sup>.

Le texte présenté au Parlement avait été préalablement analysé et adopté dans la réunion du Conseil des ministres du 7 février 2024. C'est à travers le communiqué de presse N°2/24 de la Réunion du Conseil des Ministres du mercredi 7 février 2024 qu'on retrouve la motivation dudit projet de loi : « *Ce projet de loi n'est donc pas une création d'une nouvelle commission. Il vient plutôt résoudre le problème de la gestion des dossiers laissés par la CNTB<sup>2</sup> en intégrant les missions qui étaient attribuées à cette commission dans les attributions de la CVR* »<sup>3</sup>. Le même communiqué note que « *les décisions de la CVR ne sont susceptibles d'aucun recours juridictionnel car la logique des mécanismes de la justice transitionnelle est totalement différente de la justice classique* »<sup>4</sup>.

Evoquant les motifs de ce projet de loi lors de sa présentation à l'Assemblée Nationale, la Ministre de la justice a indiqué que « *35000 dossiers avaient été ouverts par la Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB) mais qui n'ont pas été clôturés* »<sup>5</sup>. La Garde des Sceaux a expliqué que « *la gestion de ce genre de dossiers ne peut pas être laissée aux juridictions ordinaires au regard des principes du mécanisme de la justice transitionnelle qui diffèrent des principes procéduraux devant les juridictions ordinaires* »<sup>6</sup>. D'après Domine Banyankimbona, « *la CVR est un outil de mécanisme de la justice transitionnelle hérité de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi* »<sup>7</sup>. Ce projet de loi est un cadre légal amélioré qui ne manque pas d'innovations tant sur le plan de la structure que le fond, a-t-elle indiqué, avant d'énumérer certaines de ces innovations.

L'approche adoptée par le Gouvernement dans la gestion du contentieux laissé par la CNTB est loin de faire l'unanimité au sein des acteurs politiques et du reste de la société. Il y en a qui estiment qu'il s'agit d'une responsabilité de trop pour la CVR au regard des missions initialement dévolues à cette Commission et à propos desquelles elle peine déjà à s'en sortir. Pour d'autres, les plus optimistes, il s'agit d'une démarche salutaire qui permettra d'apurer le contentieux laissé par la CNTB et qui aboutira, à coup sûr, à la réconciliation du peuple burundais.

<sup>1</sup><https://lerenouveau.bi/assemblee-nationale-analyse-et-adoption-du-projet-de-loi-portant-reorganisation-et-fonctionnement-de-la-cvr/>

<sup>2</sup> Commission Nationale des Terres et autres Biens.

<sup>3</sup> <http://présidence.gov.bi/2024/02/09/le-compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-07-février-2024/>

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Rapporté par le Groupe de presse IWACU dans son numéro 788 du vendredi 19 avril 2024, p. 8.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

Il convient, cependant, de rappeler que, tout comme la défunte CNTB<sup>8</sup>, le travail de la CVR ne manque pas de reproches<sup>9</sup>.

Le scepticisme envers la CVR est actuellement exacerbé par le fait que le projet de loi entend conférer à la commission le pouvoir de rendre des décisions insusceptibles d'aucun recours en matière de conflits fonciers, ce qui, pour les détracteurs de la Commission, du moins dans sa composition actuelle, ne fera que rajouter le drame au drame.

Il y en a même qui pointent du doigt l'actuel Président de la CVR, en la personne de Pierre Claver Ndayicariye, en l'accusant d'être à l'origine de la crise socio-politique qui s'est déclenchée en 2015 et qui persiste jusqu'à ce jour par sa manière de gestion des processus électoraux de 2010 et 2015. Ainsi, Pierre Claver Mbonimpa estime que Ndayicariye est complice de « *violations des droits civils et politiques et, par là-même, un des acteurs clés de la crise en cours* »<sup>10</sup>.

Relativement à l'indépendance de la CVR, il y en a qui estime qu'elle tout sauf indépendante. « *Sur les treize membres qui composent la CVR, tout le monde s'accorde à dire que la grande majorité proviennent du parti CNDD-FDD<sup>11</sup> ou des partis satellites ou des associations de la société civile inféodées au parti présidentiel* »<sup>12</sup>.

Dans la droite ligne de sa mission de lutter contre les violations graves des droits de l'homme, SOS-Torture Burundi se propose de scruter le projet de loi CVR en vue de formuler des propositions de nature à contribuer à la consolidation d'un Etat de droit au Burundi via le plaidoyer pour un respect du cadre légal et réglementaire dans la gestion des conflits en rapport avec le passé douloureux de notre pays.

Plus spécifiquement, le présent numéro se donne entre autres objectifs, premièrement d'attirer l'attention des autorités politiques burundaises sur le caractère inconstitutionnel des dispositions contenues dans le projet de loi CVR tel qu'expliqué par la Ministre de la justice lors de la présentation de ce texte à l'Assemblée Nationale, deuxièmement de relever les défis auxquels est confrontée la CVR actuellement en matière de réconciliation nationale des burundais et enfin, troisièmement, de formuler les recommandations relatives au traitement des dossiers non clôturés par la CNTB.

Pour bien comprendre l'étendue du travail que le projet de loi entend conférer à la CVR, il nous paraît indispensable de rappeler, d'entrée de jeu, le cadre juridique et institutionnel ainsi que le mandat de l'ancienne CNTB. Nous analyserons, dans un second temps, la nature juridique de la CVR et de ses décisions à l'aune du contenu du projet de loi analysé et adopté par l'Assemblée Nationale et le Sénat. Nous aborderons les conséquences potentielles des décisions de la CVR sur la réconciliation nationale qui reste, tout au moins théoriquement, l'objectif ultime des mécanismes de la justice transitionnelle à l'instar de la CVR. Nous terminerons notre propos par une conclusion

---

<sup>8</sup> De toutes les initiatives mises en place pour résoudre la question des terres des réfugiés, aucune n'a été aussi controversée que la CNTB (A.P. NIYONKURU, « *Analyse du cadre juridico-institutionnel de la Commission Nationale des Terres et autres Biens à l'aune des exigences de l'accès à la justice* », in Librairie Africaine d'Etudes juridiques 1, 2014, pp.769-785.

<sup>9</sup> Voir le Groupe de presse IWACU dans son numéro 788 du 19 avril 2024, pp.8-9.

<sup>10</sup> <https://www.justiceinfo.net/fr/42961-burundi-commission-verites-divisees.html>

<sup>11</sup> Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie.

<sup>12</sup> Ibidem.

et la formulation des recommandations visant à asseoir un mécanisme crédible de gestion du contentieux de notre passé douloureux.

*La Rédaction*

## BREF RETOUR SUR LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA DEFUNTE CNTB



*Photo de famille des signataires de l'Accord d'Arusha signé le 28  
Août 2000 sous la médiation de l'ancien président sud-africain,  
Nelson Mandela*

Dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000, les parties ont convenu « *de soutenir la réhabilitation et la réinstallation des réfugiés et sinistrés* »<sup>13</sup>.

Au titre des activités préparatoires en vue de la réhabilitation et de la réinstallation des réfugiés et des sinistrés, le gouvernement burundais s'est engagé à « *créer et mettre en place une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS)* »<sup>14</sup> ayant pour mandat «

*d'organiser et de coordonner, avec les organisations internationales et les pays d'asile, le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et se réinsérer, et de traiter de toutes autres questions telles qu'elles sont énumérées dans le rapport de la Commission IV* »<sup>15</sup> et d'élaborer un plan de priorités à cet effet<sup>16</sup>.

Dans la même perspective, le gouvernement burundais s'est engagé à « *créer et mettre en place une sous-commission de la CNRS ayant pour mandat spécifique de traiter les questions relatives aux terres* »<sup>17</sup> au sujet desquelles les tiers élèvent des prétentions de propriété.

La Commission Nationale des Terres et autres Biens, dont le mandat a expiré en mars 2022, fut instituée par la loi N°1/07 du 13 mars 2019 qui révisait la loi N°1/031 du 31 décembre 2013 qui remplaçait, à son tour, la loi N°1/01 du 4 janvier 2011 portant révision de la loi N°1/17 du 4 septembre 2009 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Celle-ci modifiait, à son tour, la loi n°1/18 du 4 mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens.

La Commission Nationale des Terres et autres Biens de 2019 était donc l'héritière de ses homonymes de 2013, 2011, 2009 et de 2006 qui elles-mêmes sont les héritières de la

<sup>13</sup> Protocole IV intitulé « Reconstruction et Développement », Préambule, point 1.

<sup>14</sup> Protocole IV, chapitre I, article 3, a).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Protocole IV, Chapitre I, article 3, b).

Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) instituée par la loi n° 1/017 du 13 décembre 2002. Depuis l'indépendance, la Commission Nationale des Terres et autres Biens de 2019 était la neuvième initiative<sup>18</sup> en matière de résolution des questions relatives aux terres des sinistrés.<sup>19</sup>

De toute ces initiatives, la CNTB instituée par la loi précitée de 2013 fut la plus controversée en raison notamment d'un style particulier d'action, d'un parti pris à peine voilé de ses dirigeants envers les sinistrés, d'un fort soutien politique et institutionnel dont elle bénéficiait, comparés à d'autres instances de règlement de différends, aussi bien du système formel qu'informel de justice, d'un traitement particulier et juridiquement contestable dans les procédures relatives au contentieux en inconstitutionnalité des dispositions de la loi qui la régissait<sup>20</sup>.

S'agissant du mandat de la CNTB, il était précisé à l'article 3 de la loi N°1/07 du 13 mars 2019 aux termes duquel, « *Dans l'exercice de son mandat, la Commission est le seul organe compétent habilité à connaître, en premier ressort, des litiges relatifs aux terres et autres biens liés aux événements tragiques qu'a connus notre pays depuis l'indépendance jusqu'au décembre 2008, date de fin de la belligérance* ».

De l'avis des experts juristes, cette compétence *rationae personae* de la CNTB était exceptionnelle dans le domaine de règlement des différends de caractère civil. Ainsi, font-ils remarquer qu'on avait coutume, en matière d'institutions de règlement des différends, à employer le vocable « connaître », signifiant dans son sens juridique usuel « être compétent pour juger une affaire » en référence à des organes juridictionnels et non à des organes administratifs<sup>21</sup>.

De même, selon l'article 23 de la loi de 2019 qui régissait la CNTB, « *la partie qui s'estime lésée peut introduire une plainte contre la décision de la Commission auprès de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens* ». Ceci montre que la CNTB n'était pas un organe administratif classique. Alors que les recours juridictionnels contre les actes administratifs au Burundi font l'objet d'un contentieux administratif de pleine juridiction, soit à la Cour administrative, soit à la Cour d'appel siégeant en matière administrative, les recours contre les décisions de la CNTB se faisaient devant une juridiction civile, siégeant en matière civile.

---

<sup>18</sup> La CNTB instituée par la loi de 2019, celle de 2013, celle de 2011, celle de 2009, celle de 2006, la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) instituée par la loi N°1/017 du 13 décembre 2002, une Commission instituée par le Décret-loi N°1/21 du 31 juillet 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973, de la commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais qui fut créé par le Décret-loi N°1/01 du 22 janvier 1991 et, enfin, une commission instituée en 1993 après la victoire du parti FRODEBU.

<sup>19</sup> L'article 2 de la loi du 13 mars 2019 sur la CNTB définit le terme « sinistré » comme désignant « *La personne physique ou morale, notamment l'association ou société de droit privée, la personne rapatriée, déplacée, regroupée ou dispersée, veuve, orpheline ainsi que toute autre personne qui aurait été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis son indépendance mais qui n'a pas pu formuler ses réclamations ou qui n'a pas pu obtenir une suite adéquate à sa demande suite au contexte socio-politique* ».

<sup>20</sup> A.P. Niyonkuru, « *Analyse du cadre juridico-institutionnel de la Commission Nationale des Terres et autres Biens à l'aune des exigences de l'accès à la justice* », *op.cit.*, p. 772.

<sup>21</sup> *Idem*, p.775.

## LA NATURE JURIDIQUE DE LA CVR ET DE SES DECISIONS

**Nature juridique de la CVR :  
« Des mécanismes  
institutionnels officiels et  
non judiciaires ».**

En dépit de l'absence d'une définition unanimement partagée, les commissions de vérité et réconciliation sont « *des organismes non judiciaires chargés d'enquêter avec la mission de produire un rapport final qui apportera des conclusions sur les causes de ces violences, sur la responsabilité civile générale,*

*et d'apporter des recommandations soit de réformes institutionnelles, soit d'aide aux victimes* »<sup>22</sup>.

Diane Orentlicher nous propose la définition des Commissions de vérité en ces termes : « *Les Commissions de vérité sont des mécanismes institutionnels officiels et non judiciaires qui sont établis de façon temporaire afin de déterminer les causes, faits et conséquences des violations graves des droits de l'homme commises dans le passé* »<sup>23</sup>.

C'est dans cette perspective que l'Accord d'Arusha, dans ses « *Principes et mesures relatifs au génocide, aux crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité* »<sup>24</sup>, stipule qu'une « *Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation* » est créée pour *enquêter* sur les actes de violences graves commis depuis l'indépendance jusqu'à la date de signature de l'Accord, pour *arbitrer et réconcilier* (Protocole I, Chap. II, art. 8, a, b).

Dans le même sens, l'article 2 de la loi N°1/022 du 06 novembre 2018 portant modification de la loi N°1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation dispose que la Commission n'a pas de pouvoirs judiciaires.

Aux termes de l'article 6 de cette même loi, la Commission a notamment pour mission d'enquêter et d'établir la vérité sur les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises durant la période allant du 26 février 1885 au 4 décembre 2008, date de la fin de la belligérance. La Commission prend en compte la gravité et le caractère systématique et collectif des violations.

Ainsi, la CVR, tout comme les autres commissions du genre, n'est pas un tribunal et ne devrait pas s'y substituer.

<sup>22</sup> E. ROSMADE, « *Les Commissions de Vérité et de Réconciliation : Etude de la conservation de leurs archives* », Université ANGERS, 2014-2015, p.11.

<sup>23</sup> ASF, *Recherche sur les standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice transitionnelle au Burundi*, Bujumbura, décembre 2014, p.73.

<sup>24</sup> Accord d'Arusha, Protocole I, chap. 1<sup>er</sup> : Nature et causes historiques du conflit, Article 4, a, b.

**La CVR n'est pas une juridiction mais, paradoxalement, ses décisions ne sont pas susceptibles de recours juridictionnels !**

Comme mentionné plus haut, la CVR n'est pas une juridiction. La Commission elle-même n'a jamais prétendu en être une. La loi instituant la CVR telle que modifiée à ce jour ne la désigne pas non plus comme un tribunal ou une juridiction. La désignation légale de l'organisme est sans équivoque. Il s'agit d'une commission qui n'a pas de pouvoirs judiciaires.

Par contre, le projet de loi déjà adopté par l'Assemblée Nationale et le Sénat prévoit en son article 11 qui dispose que « **les décisions prises par la CVR ne sont pas susceptibles de recours juridictionnels** ». Il résulte de cette disposition que, relativement au contentieux légué par la CNTB, la CVR aura à opérer par des décisions sans aucun recours et, partant, exécutoires. Il convient cependant de rappeler que, contrairement aux décisions qui seront rendues par la CVR, les décisions qui étaient rendues par la CNTB sur les mêmes litiges étaient tout de même susceptibles d'un recours judiciaire devant la Cour spéciale des terres et autres biens<sup>25</sup>.

Une loi qui institue une Commission qui a pour mandat de *connaître* des litiges, qui rend des *décisions* exécutoires, bref qui est investie d'une mission d'administration de la justice, aux pouvoirs comme ceux que le projet de loi susmentionné entend conférer à la CVR, n'est pas conforme à la constitution burundaise. Et pour cause, l'article 205, alinéa 1<sup>er</sup>, de la constitution de la République du Burundi dispose que « **La justice est rendue par les cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais** ».

Il convient de rappeler par ailleurs qu'en 1994, la Cour constitutionnelle avait déclaré inconstitutionnel le Décret-Loi qui instituait une Commission Nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais aux motifs que, d'une part, la mission de rendre la justice est réservée aux seuls Cours et Tribunaux et, d'autre part, que la Commission était une simple commission administrative qu'elle ne présente pas, dès lors, les garanties d'indépendance et d'impartialité d'un organe judiciaire<sup>26</sup>.

En effet, l'article 6 du Décret-loi précité disposait comme suit : « **Les décisions de la commission chargée des réfugiés sont comme des jugements des juridictions coulés en force de chose jugée. Seule la partie qui n'a pas pu prendre part au procès peut en contester la substance** ».

Cet article fut déclaré contraire à l'article 140<sup>27</sup> de la constitution d'alors sur base de la motivation suivante :

**« Attendu qu'il est clairement établi que seules les juridictions sont compétentes pour rendre la justice sur tout le territoire (art.140 de la constitution), raison pour laquelle les règles qui les organisent ainsi que celles régissant la nomination des magistrats insistent sur leur compétence et l'importance de leur indépendance ;**

<sup>25</sup> Voir l'article 22 de la loi N°1/17 du 13 mars 2019.

<sup>26</sup> A.P. Niyonkuru, *op. cit.*, p. 780.

<sup>27</sup> L'article 140 de la constitution du 13 mars 1992 disposait comme suit : « **La justice est rendue par les cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais (...)** ».

*Attendu que la commission régissant les réfugiés burundais est en réalité une institution relevant du Gouvernement ayant la mission d'exécuter les plans de l'Etat en matière du retour des réfugiés burundais (article 2 du Décret-Loi N°1/01 du 22 janvier 1991), raison pour laquelle nul ne peut établir qu'elle a une indépendance suffisante ;*

*Attendu qu'au regard de toutes ces considérations, la cour constate que l'article 6 du décret-loi N°1/01 du 22 janvier 1991 portant création de la Commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de la réinsertion des réfugiés burundais est contraire à la constitution par rapport à l'article 140, alinéa 1<sup>er</sup> »<sup>28</sup>.*

**Des articles qui ne manqueraient pas d'être déclarés inconstitutionnels si jamais le projet de loi est promulgué en l'état ...**

Toutes choses étant égales par ailleurs, l'article 11 du projet de loi qui dispose que « *les décisions prises par la CVR ne sont pas susceptibles de recours juridictionnels* », si jamais il est promulgué en l'état, ne manquerait pas d'être déclaré contre l'article 205 de la Constitution.

Plus surprenant est aussi l'article 16 du même texte du projet de loi CVR qui reconnaît à cette commission « *le droit de proposer au Parlement*

*l'annulation des titres de propriété obtenus frauduleusement sur les propriétés des victimes des crises concernées par la présente loi* ».

Cette disposition étonne non seulement à travers les prérogatives données à la CVR de juger du caractère frauduleux d'un titre de propriété, mais aussi à travers l'implication du Parlement dans une matière normalement réservée aux cours et tribunaux par les dispositions du code foncier. En effet, l'article 317 du code foncier, en son alinéa 2, dispose que « *Lorsqu'il y a fraude de la part de l'acquéreur ou de toute personne justifiant d'un intérêt suffisant ou que le titre a été dressé en vertu d'un contrat entaché de nullité ou d'une ordonnance d'investiture obtenue par surprise, il y a lieu à la rétrocession de l'immeuble avec dommages-intérêts éventuellement* ».

En accordant au Parlement le pouvoir d'intervenir et de décider dans une matière qui relève de la compétence des cours et tribunaux, l'article 16 du projet de loi CVR viole le prescrit de l'article 18 de la Constitution de 07 juin 2018 qui prône le principe de la séparation des pouvoirs.

---

<sup>28</sup> RCCB31 du 25 juillet 1994.

## CONSEQUENCES POTENTIELLES DU PROJET DE LOI CVR SUR LES DROITS DES CITOYENS ET LA RECONCILIATION NATIONALE

***Une CVR mise en place dans un contexte politique conflictuel.***

Pour pouvoir bien mesurer l'impact potentiel des décisions de la CVR sur les droits des citoyens et la réconciliation nationale, il faut d'abord rappeler le contexte de sa mise en place.

Il n'est pas superflu de rappeler d'entrée de jeu que la CVR a été créée dans un contexte politique conflictuel. Le parlement qui a voté la loi portant mission, organisation, composition et fonctionnement de la CVR était d'une même tendance politique. Le parti UPRONA<sup>29</sup>, détenteur de plusieurs réalités en la matière, qui était au pouvoir depuis le jour de l'indépendance jusqu'en 1993, avait boycotté le vote, ce qui est un indicateur évident du manque de consensus au sujet du contenu de cette loi.

Concernant la composition de la CVR, l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation ainsi que le rapport des consultations nationales sur la mise en place de la CVR avaient privilégié une présélection selon les groupes d'origine, à commencer par la société civile. Or, la loi en vigueur a prévu un processus de sélection qui ignore complètement les groupes d'origine des candidats commissaires. Ainsi, des aspirants posent des candidatures libres qui sont sélectionnées par deux organes politiques, à savoir l'Assemblée Nationale et le Président de la République.



***Le 2 avril 2024, la CVR a présenté son rapport d'étape aux représentants des partis politiques. Ces derniers formulaient des critiques acerbes sur l'instrumentalisation de la CVR par le parti au pouvoir.***

Le processus de désignation des commissaires de la CVR n'est pas de nature à garantir l'indépendance et l'objectivité de la commission. Aucun acteur de la société civile n'a été retenu pour faire partie de la CVR alors que l'Accord d'Arusha ainsi que les consultations nationales avaient proposé avec insistance que les personnes relevant de cette catégorie soient privilégiées pour l'équilibre et l'équité. C'est pour cette raison que, « *Sur les treize membres qui composent la CVR, tout le monde s'accorde à dire que la grande majorité proviennent du parti CNDD-FDD ou des partis satellites ou des associations de la*

*société civile inféodées au parti présidentiel* »<sup>30</sup>.

Sur le plan sécuritaire, la loi sur la CVR a été adoptée et promulguée au cours de la période électorale de 2015 caractérisée par une forte tension. On rappellera que l'année 2013 avait été

<sup>29</sup> Union pour le Progrès National.

<sup>30</sup> <https://www.justiceinfo.net/fr/42961-burundi-commission-verites-divisees.html>

caractérisée par un grand débat autour de la révision de la constitution pour lui tirer sa substance concernant l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation.

Ainsi, le contexte de crise institutionnelle dans lequel la CVR a été mise en place s'est accompagné d'une détérioration progressive de la sécurité suite notamment à la répression sanglante des manifestations pacifiques contre le troisième mandat illégal de feu Président Pierre Nkurunziza, suivi d'une répression généralisée et continue contre toute personne opposée au troisième mandat, une crise caractérisée par des actes constitutifs de crimes contre l'humanité, le discours de la haine et l'exil de plus de trois cent mille citoyens burundais éparpillés dans les pays voisins.

La plupart des organisations de la société civile qui avaient joué un rôle de premier plan dans le processus ayant conduit à la mise en place de la CVR n'existent plus ou ne sont plus admises à travailler sur le sol burundais à cause de la répression dont elles ont été victimes depuis 2015.

***Quid des conséquences des décisions de la CVR sur les droits des citoyens et la réconciliation nationale ? Il est permis de douter que ces décisions ne servent pas la cause de la réconciliation nationale !***

En l'absence d'une vraie société civile, la CVR s'oblige à collaborer ou à chercher le soutien des organisations qui, au lieu de jouer le rôle classique de la société civile, se trouvent être la caisse de résonance du CNDD-FDD. Les travaux de la

CVR se heurtent également à l'absence d'une presse libre à même d'organiser un véritable débat sur le processus.

Rappelons tout d'abord que l'objectif principal assigné aux commissions comme la CVR est la réconciliation nationale<sup>31</sup> et la promotion d'un Etat de droit. Pour parvenir à cette fin, la commission doit remplir un certain nombre de critères et caractéristiques qui visiblement font défaut à l'actuelle CVR. Le processus de justice transitionnelle dont fait partie la CVR est « *temporellement* » global et entend apporter une réponse aux violences du passé mais participer également au traitement de celles du présent et du futur<sup>32</sup>.

Les experts en justice transitionnelle s'accordent également à reconnaître que, de façon plus pragmatique, trois conditions générales préalables président à la mise en œuvre d'une commission vérité et réconciliation à savoir (i) Une réelle volonté politique à mener des enquêtes d'ampleur sur les violations du passé doit exister ; (ii) Le conflit doit avoir cessé ou du moins un niveau relativement satisfaisant de paix doit avoir été atteint au risque de contaminer le travail de la commission et (iii) Les victimes, les témoins et la société civile en général doivent être motivés et impliqués dans ce projet<sup>33</sup>. Ceux qui s'attacheraient à démontrer que ces conditions n'ont pas été réunies dans le cas de la CVR ne manqueraient pas d'argument.

Revenant plus concrètement sur l'impact potentiel des décisions de la CVR relativement aux dossiers qui étaient pris en charge par la CNTB, il est permis de douter que ces décisions ne

<sup>31</sup> En ce sens, l'article 5 de la loi précitée de 2018 sur la CVR précise que cette dernière est guidée par le souci de l'établissement de la vérité, la réconciliation nationale et le rétablissement de la dignité des victimes.

<sup>32</sup> ASF, « *Recherche sur les standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice transitionnelle au Burundi* », *op. cit.*, p.70.

<sup>33</sup> Ibidem.

servent pas la cause de la réconciliation nationale. En effet, ce contentieux concerne, dans plus de 80% des cas, les immeubles et surtout la terre. Or, pour la plupart des Burundais, la terre retrace leur histoire aussi bien qu'elle représente leur moyen de subsistance.

Du moment que, comme signalé ci-haut, les dispositions accordant des pouvoirs judiciaires à la commission sont inconstitutionnelles, nul besoin de démontrer outre mesure que les décisions qui en ressortiront seront-elles aussi empreintes de ce vice. Il est à craindre que ces décisions ne soient que de purs actes de spoliation au regard de l'attitude longtemps affichée par le parti au pouvoir et le gouvernement qui en est issu.

En plus, les personnes s'estimant propriétaires des terres qui se verront dépossédées par la CVR seront privées d'un recours judiciaire pourtant garanti par les dispositions de l'article 39, alinéa 4, de la Constitution qui dispose que « *Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne* ». Dans le même sens, l'article 36 de la Constitution dispose clairement que « *Nul ne peut être privé de sa propriété que (...) en vertu d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée* ». Les décisions de la CVR qui seront prises et exécutées dans ces conditions relativement aux immeubles des populations ne différeront guère des actes de spoliation organisés et supervisés par le pouvoir avec tout ce que cela peut comporter comme conséquences sur le plan politico-social.

On sait aussi que, de par la loi qui l'a instituée depuis ses débuts, la CVR est appelée à accomplir des tâches titanesques. Ajouter à cela les tâches aussi importantes que les premières et dont une autre commission comme la CNTB a eu du mal à accomplir en dépit des pouvoirs et des moyens mis à sa disposition, c'est ajouter le drame au drame. Même dans les conditions les plus idéales d'indépendance, de neutralité et de compétence des membres de la CVR et d'un cadre légal respectueux de la constitution et autres standards internationaux en la matière, la CVR aurait du mal à accomplir la mission que lui assigne le projet de loi sous analyse. Qui trop embrasse mal étreint, dit-on !

Ainsi, les insuffisances du cadre légal (l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi ci-dessus mise en évidence), le contexte de son action, le manque de crédibilité auprès de certains ainsi que l'immensité des tâches assignées à la commission nous font dire que cette dernière est mal partie et ne saurait atteindre l'objectif ultime de tout mécanisme de justice transitionnelle, à savoir la réconciliation nationale. Il n'est pas enfin superflu de rappeler qu'aux termes de l'article 32, alinéa 2, de la loi N°1/07 du 13 mars 2019 qui régissait la CNTB, les réclamations des sinistrés qui n'auraient pas pu saisir la commission dans un délai de 2 ans relèveraient de la compétence des juridictions ordinaires. A notre sens, il devrait en être de même pour les affaires qui n'étaient pas encore clôturées au moment où la Commission a achevé son mandat.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

Parmi les institutions burundaises d'une notoriété publique certaine et qui font parler d'elles actuellement, la Commission Vérité et Réconciliation occupe une bonne place. Elle est aussi l'une des plus controversées, sinon la plus controversée. Elle compte aussi bien les partisans les plus zélés que les détracteurs les plus impénitents. Cela tient tout naturellement à la délicatesse de sa mission d'une part et à la manière dont elle s'en acquitte d'autre part.

La Commission opère dans un contexte où le Burundi compte encore de milliers de personnes qui vivent en exil, y compris certains responsables des formations politiques, suite à la crise socio-politique de 2015 qui perdure. La composition de la commission de même que son manque d'indépendance, n'est pas de nature à rassurer toutes les parties prenantes et met en cause sa crédibilité.

C'est dans un tel contexte que la commission hérite, à travers le projet de loi déjà adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat, les missions qui étaient naguère confiées à la CNTB. Le fait de confier à la CVR les responsabilités jusque-là assumées par la CNTB est une responsabilité de trop. Ce projet de loi accorde à la Commission, organe technique dont les missions sont d'enquêter et d'éclairer les Burundais sur les périodes sombres que le pays a traversées, des pouvoirs judiciaires. Plus d'un estime que la nouvelle tâche lui confiée est de trop et ne rentre pas dans ses missions.

En définitive, les nouvelles missions accordées à la CVR par le projet de loi risquent d'être aux antipodes de son objectif qui consiste à la fois à chercher la vérité et à s'assurer de la réconciliation des parties. Elle va aussi se disperser et risquera de ne rien mener à terme.

***Au regard de tout ce qui précède et en vue de prévenir le risque potentiellement élevé d'expropriations illégales, SOS-TORTURE BURUNDI recommande au :***

➤ ***Président de la République du Burundi :***

- De ne pas promulguer une loi controversée susceptible de créer des conséquences néfastes pour le pays ;
- De renvoyer le projet de loi adopté pour une deuxième lecture au parlement afin de vider tous les articles contraires à la Constitution du 7 juin 2018.

➤ ***Gouvernement du Burundi ce qui suit :***

- Œuvrer à garantir les conditions politiques et sécuritaires permettant les retours de tous les exilés, y compris les leaders politiques et de la société civile ;
- Rétablir dans leurs droits les organisations de la société civile qui ont été radiées du fait de leur opposition au 3<sup>ème</sup> mandat inconstitutionnel de feu Président Pierre Nkurunziza ;
- Confier le contentieux des terres et autres biens qui était pris en charge par la CNTB aux juridictions de droit commun ou à tout autre mécanisme judiciaire jouissant de toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité ;
- Revoir la composition de la CVR en incluant les personnalités de la société civile et des confessions religieuses conformément aux conclusions des consultations nationales ;

- Inclure dans le mandat de la CVR les violations graves des droits de l'homme commises au Burundi depuis la crise socio-politique de 2015 ;
- Garantir la liberté de la presse en procédant à la réouverture des médias indépendants, à la libération des journalistes injustement incarcérés et favoriser le retour des journalistes en exil.

\*\*\*\*\*