

Point de vue de la Ligue ITEKA sur l'article 124 du  
Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale

# Pour une ratification sans exception !

## Introduction

**Le 22 avril 2003**, l'Assemblée Nationale de Transition (ANT) a adopté à l'unanimité (153 voix pour, 0 contre, 0 abstention) le projet de loi de ratification du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (CPI) par l'Etat burundais. Tout Etat qui devient partie à ce Statut accepte de ce fait de se placer sous la compétence d'une Cour Pénale Internationale basée à La Haye (Pays-Bas). Celle-ci jugera les auteurs des crimes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes d'agression qui seraient perpétrés par ses citoyens ou sur son territoire. En ce sens, l'adhésion du Burundi à cette Cour constituerait sans doute l'acte le plus concret et le plus significatif posé par un Gouvernement burundais pour assurer que les auteurs de ces crimes au Burundi soient enfin livrés à un mécanisme efficace et rigoureux qui assure leur jugement et leur condamnation dans l'équité et sans complaisance. Après l'approbation du conseil des Ministres, le vote de l'Assemblée nationale marque un second pas dans la satisfaction de ce profond besoin de justice impartiale exprimé depuis plus de 30 ans par des millions de Burundais, victimes directes ou indirectes de la violence et de l'insolente impunité de leurs auteurs.

Toutefois, un doute plane encore sur l'étendue de la protection judiciaire dont seront garantis les Burundais. En effet, l'article 124 du statut de la CPI prévoit qu'un État qui en devient partie peut déclarer que, pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut à son égard, il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne les crimes de guerre. Lors de l'examen du dossier CPI à l'ANT, à aucun moment le Gouvernement n'a présenté la position de l'Etat qu'il proposait vis-à-vis de cet article et aucun débat n'a pris place sur cette question pourtant extrêmement importante. Sur les 90 Etats actuellement parties au Statut de Rome, seuls deux – la France et la Colombie<sup>1</sup> – ont effectué ladite déclaration prévue à l'article 124. Dans tous les cas, les conséquences d'une telle déclaration sur la nature et la portée de l'engagement international pris par l'Etat ont toujours été suffisamment importants pour que, là où il en existe, le Parlement soit partie prenante à toute décision à prendre en la matière.

Au Burundi, il est important que toute position sur l'article 124 soit d'abord celle de l'Etat burundais, engagé tant par son Gouvernement que par son Parlement et qu'elle prenne en considération tous les principaux avis exprimés sur le sujet. A la veille du débat sur la question au Sénat de Transition, la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « ITEKA » publie un document d'information dans l'espoir d'orienter le débat et de favoriser une décision pleinement assumée et juste pour les Burundais.

---

<sup>1</sup> Récemment, la Ministre colombienne des Affaires étrangères a fait entendre que son pays retirera la déclaration faite, ce qui laisserait la France comme seul pays ayant invoqué l'exception sur les crimes de guerre.

## **D'abord garantir une décision légale et démocratique**

En vertu des articles 125, 126 et 247 de la Constitution de Transition, il ne devrait exister aucune décision de nature à créer, accroître ou réduire les engagements internationaux de l'Etat burundais sans l'approbation du Parlement. En ce sens, dans la mesure où une déclaration faite en application de l'article 124 du Statut de Rome réduirait considérablement la portée de l'engagement international pris par l'Etat du Burundi vis-à-vis de la CPI, elle requiert l'approbation formelle et préalable du Parlement. Toute déclaration a posteriori qui serait faite par le Gouvernement dans le sens prévu à l'article 124 sans cette approbation devrait être jugée nulle et non avenue. Si le Gouvernement venait à assumer devant le Sénat qu'il envisage l'invocation de l'exception sur les crimes de guerre, il devrait alors répondre d'abord de la démarche qu'il a adoptée devant l'A.N.T., qui n'a pas été informée d'un projet d'acte visant à ôter les crimes de guerre de la compétence de la CPI sur le Burundi. Cette démarche soulève deux hypothèses. La première est que le Gouvernement a estimé que légalement parlant, il disposait de toutes les prérogatives constitutionnelles pour agir de la sorte et qu'ainsi, il n'avait pas à en référer au Parlement. La seconde est qu'il aurait eu l'intention de faire la déclaration en se soustrayant à ses obligations légales et en privilégiant la voie des mécanismes antidémocratiques et occultes de prise de décision, qui ne devraient plus être empruntés comme mode de gouvernance.

## **L'exception sur les crimes de guerre serait révélatrice de la position de l'Etat burundais sur les crimes de guerre passés**

Il est difficile d'imaginer comment un Gouvernement qui aurait, au nom de l'Etat burundais, fait la déclaration prévue à l'article 124 du Statut de Rome, collaborerait avec une commission d'enquête judiciaire internationale et un tribunal pénal international pour le Burundi sur les crimes de guerre commis depuis 1962. Un débat public sur la position à prendre vis-à-vis de l'article 124 éclairerait sur les motivations éventuelles des tenants de cette déclaration. A ce moment, il serait intéressant de voir dans quelle mesure chacune de ces motivations ne pourrait pas remettre en question la volonté et la disponibilité dont ferait preuve un Etat qui serait appelé à collaborer avec les mécanismes internationaux de répression des crimes – dont les crimes de guerre – prévus par l'accord d'Arusha. Advenant que cette commission d'enquête et ce tribunal pénal international voyaient prochainement le jour, pourquoi le Gouvernement, qui aurait refusé de placer des auteurs présumés de crimes de guerre sous la compétence de la CPI, collaborerait-il avec ces mécanismes-là ? Le Gouvernement burundais aurait-il une plus grande préférence à rechercher la coopération internationale pour les crimes du passé lointain et récent au détriment des crimes du futur ? L'Etat du Burundi doit se montrer cohérent dans ses positions.

La sanction des crimes de guerre par la CPI s'appliquerait aux forces gouvernementales comme aux forces rebelles. Il en irait de même pour l'exemption de ces crimes.

Le statut de Rome de la CPI n'établit aucune distinction entre auteurs des crimes de guerre et étend sa compétence sur quiconque s'en rendra responsable, qu'il s'agisse de personnes relevant des forces armées gouvernementales ou d'éléments commandant ou sous commandement des forces rebelles. L'Etat burundais sera

toujours tenu responsable des actes qu'il aura accomplis ou qu'il n'aura pas accomplis pour traduire devant la justice – nationale ou internationale – les responsables des crimes de guerre perpétrés par les forces gouvernementales. Si certaines circonstances atténuantes pouvaient lui être trouvées pour son incapacité à faire traduire en justice les responsables des crimes de guerre perpétrés par la rébellion, elles tomberaient avec toute demande d'exemption au sens de l'article 124. Celle-ci signifierait un refus de saisir l'offre précieuse de la coopération internationale faite à travers l'adhésion à la CPI. Supposons qu'un mouvement rebelle projetait aveuglément des obus sur les quartiers de Bujumbura, tuant plusieurs dizaines de civils innocents, dont de nombreux malades sur leur lit d'hôpital, des dizaines d'enfants en classe. Désormais, la communauté internationale pourrait en partie justifier son abstention à ouvrir des poursuites judiciaires contre les responsables de la rébellion armée en invoquant le refus de l'Etat burundais, représenté par son Gouvernement et son Parlement et consacré par la fameuse déclaration, à faire exercer sur ces responsables rebelles un mécanisme opérationnel de justice internationale prévu à cet effet.

### **Soutenir la ratification sans exception ne signifie pas s'inscrire contre le jugement de Burundais par des Burundais**

La ligue ITEKA abonde dans le sens de l'évolution de la justice pénale internationale. Aujourd'hui, de plus en plus les tribunaux internationaux ad hoc semblables à ceux créés pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie sont abandonnés au profit de structures mixtes plaçant les nationaux face à leurs responsabilités judiciaires. Les tribunaux créés pour la Sierra Leone et le Timor en sont l'exemple. La CPI en est aussi l'exemple. Même si le Burundi en devenait un Etat partie en admettant la compétence de cette cour sur les crimes de guerre commis au Burundi ou par des Burundais, cela ne signifierait pas que si ces crimes étaient commis, ils seraient automatiquement poursuivis devant la CPI. En vertu de l'article 17 du Statut de Rome, la compétence première revient aux tribunaux burundais. La CPI n'interviendrait que s'il était démontré que les pouvoirs burundais compétents n'ont pas eu la volonté ou la capacité de mener véritablement à bien des poursuites. Tout en soutenant que le Burundi adhère au statut de Rome sans aucune exemption de crimes, la Ligue ITEKA est encore plus attachée à la nécessité que l'Etat renforce rapidement ses capacités au point de ne pas avoir à faire juger ses nationaux devant une juridiction internationale. Si l'Etat burundais entend faire jouer la clause de l'article 124 pour exonérer les criminels de guerre de poursuites devant la CPI, il a l'obligation de démontrer en contrepartie son aptitude à faire sensiblement et rapidement évoluer ses capacités à prévenir et réprimer ces crimes avec équité et fermeté. Depuis le début de la guerre civile au Burundi, le domaine spécifique de la répression des infractions militaires a toujours été caractérisé par l'opacité et des évolutions extrêmement lentes. De nombreuses exactions militaires – certaines très graves – continuent à bénéficier de la plus totale impunité, sinon de poursuites complaisantes, tandis que les crimes de la rébellion échappent quasi totalement à l'emprise judiciaire étatique. Il importe que des efforts plus importants soient déployés pour rendre l'Etat burundais rapidement capable de réprimer les crimes de guerre.

Réclamer l'exemption sur les crimes de guerre commis au Burundi c'est avouer la volonté, d'une part de prolonger indéfiniment l'impunité des auteurs des crimes de guerre et, d'autre part, de perpétuer la souffrance et la révolte de leurs victimes

Le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ont entre eux ce point commun qu'ils ont été jugés si graves et si lourds de conséquences humaines et sociales qu'ils ont entraîné une mobilisation internationale pour garantir la répression de leurs auteurs, par-delà les frontières. Après quatre décennies de violences cycliques massives et bientôt dix ans de guerre civile continue, des centaines de milliers – voire des millions – de citoyens burundais ont compris que vouloir préserver l'impunité des auteurs d'un seul de ces crimes conduirait irrémédiablement à prolonger la perpétration des autres. En publiant la déclaration prévue à l'article 124 du statut de Rome, l'Etat burundais ferait passer sur le plan légal la violation du principe consacré par l'article 7 de la déclaration universelle des droits de l'homme : « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi ». D'une part, l'Etat burundais aurait donné des gages de sa volonté de faire poursuivre, dans ou hors de ses frontières, les auteurs des crimes de génocide et crimes contre l'humanité devant une juridiction internationale, dans l'éventualité où lui-même faillirait à ses obligations nationales. En ce sens, il garantit aux citoyens une protection renforcée contre ces crimes. Mais les victimes des crimes de guerre, elles, se retrouveront frustrées de la même protection en vertu d'un acte législatif qui leur aura ôté l'avantage de pouvoir, au même titre, recourir légalement à une juridiction internationale dans l'éventualité – fort probable – où l'Etat aurait manqué de volonté ou de capacité à poursuivre les coupables. C'est ce double régime inique qui explique en partie que, depuis 40 ans et de manière cyclique, des milliers de Burundais frustrés dans leurs besoins de justice fourbissent une vengeance tapie qu'ils finissent par libérer dans cette violence massive dont il est du devoir de l'Etat de mettre fin au cycle.

### **Le statut de la Cour Pénale prévoit déjà des dispositions contre les plaintes abusives et excessives**

Il serait inexact de croire qu'en acceptant que la CPI exerce ses compétences sur les crimes de guerre commis au Burundi, on ouvre la voie au dépôt d'une multitude d'actions de poursuite contre les forces en guerre dans ce pays, ce qui déboucherait sur leur « paralysie » ou leur « déstabilisation ». Le statut de Rome prévoit plusieurs dispositions pour éviter d'être un déversoir des plaintes pour toutes les violences auxquelles donne lieu une guerre civile. Par exemple, les crimes de guerre doivent s'inscrire dans un plan ou une politique ou faire partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle (art. 8.1). Par ailleurs, une plainte peut être déclarée irrecevable si « l'affaire n'est pas suffisamment grave pour que la Cour y donne suite » (article 17, 1d) ou « s'il y a des raisons de penser, compte tenu de la gravité du crime et des intérêts des victimes, qu'une enquête ne servirait pas les intérêts de la justice » (art. 53, 1c). Enfin, le statut de Rome a réduit l'éventail des crimes dont la CPI pourrait être saisie en précisant que les dispositions qu'il prévoit ne s'appliquent qu'aux conflits armés « qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un Etat les autorités du gouvernement de cet Etat et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux ». (art. 8.2.f).

## **Faire prédominer l'autorité de l'Etat et de la loi sur celle des criminels c'est assumer ses responsabilités en acceptant courageusement les risques liés**

La capacité de l'Etat burundais à prendre et assumer ses responsabilités dans la protection de ses citoyens contre les crimes les plus graves se mesurera aux actes nationaux ou internationaux concrets qu'il posera pour les protéger contre des souffrances vécues et leurs menaces réelles de retour. La ligue ITEKA est pleinement consciente que dans le contexte actuel du Burundi, appliquer la justice de manière ferme et équitable aux auteurs des crimes de guerre n'irait pas sans risques. Dans une société pétrie dans une longue culture d'impunité et vulnérable aux « coups de force » militaire, elle sait la fronde, les solidarités négatives et les actes de « déstabilisation » que peuvent générer au sein d'un corps les arrestations et les mises en détention d'officiers et d'hommes de troupes. Mais la ligue est aussi convaincue que l'impunité exerce aussi sur des valeurs fondamentales un effet lent et plus effroyable d'usure, de putréfaction et de mort lente. La guerre civile en cours et la déliquescence actuelle de l'Etat sous ses effets en sont le témoignage vivant. La position de l'Etat burundais vis-à-vis de l'article 124 pourrait implicitement refléter un choix opéré entre, d'une part une politique volontariste et courageuse de lutte contre l'impunité et d'autre part, la cohabitation mortelle et trompeusement pacifique avec une intolérable impunité. Plusieurs pays – d'Occident comme du Tiers Monde – ont opéré le premier choix, tout en étant conscients des risques de confrontation à ces crimes auxquels leurs vocations militaires internationales (Royaume-Uni, Nigeria, Afrique du Sud) ou leurs situations intérieures (Ouganda, Sénégal, République Démocratique du Congo, Sierra Leone, etc.) les exposaient. Quel est le choix des représentants de l'Etat burundais ?

### **Marcher dans le sens de l'histoire**

Depuis dix ans, les gouvernements qui se sont succédés ont tous professé de mener une lutte sans merci contre l'impunité, élevée au rang de priorité des priorités. Mais paradoxalement, le débat sur l'article 124 pourrait plutôt trahir les efforts menés par le pouvoir pour conserver les garanties légales et institutionnelles de l'impunité. Depuis des années, un vent international puissant abat les unes après les autres les barrières juridiques et diplomatiques de la répression internationale du crime. Aux frontières du Burundi, la Tanzanie, la RDC, tout près l'Ouganda – tous étroitement liés aux intérêts sécuritaires du Burundi – ont déjà franchi le pas en ratifiant sans demande d'exemption sur les crimes de guerre. Ici et là, des groupes s'organisent pour faire rattraper les criminels de guerre par des mécanismes internationaux alternatifs de répression judiciaire. Le Burundi, partie aux conventions de Genève, ne peut offrir qu'un sanctuaire éphémère, étroit et inconfortable à ses criminels de guerre. Le combat qui l'honorera est celui qu'il mènera à faire trembler ces derniers au lieu de les rassurer en leur offrant un havre d'impunité.