UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Le rôle consultatif de la commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi

Ndayikengurukiye, Roth

2020-09
UB, Faculté de Droit
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/168

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

UNIVERSITE DU BURUNDI

FACULTE DE DROIT

MASTER COMPLEMENTAIRE EN DROITS DE L'HOMME
ET RESOLUTION PACIFIQUE DES CONFLITS

LE ROLE CONSULTATIF DE LA COMMISSION NATIONALE INDEPENDANTE DES DROITS DE L'HOMME AU BURUNDI

Par :

Roth Ndayikengurukiye

Sous la direction de :

Egide Manirakiza

Mémoire présenté et défendu en vue de l'obtention du grade de **Master complémentaire en droits de l'homme et résolution pacifique des conflits**

Bujumbura, septembre 2020

DEDICACE

A notre regretté père ;

A notre mère ;

A nos frères et sœurs ;

A tous ceux qui militent pour les droits de l'homme.

REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, nous avons le plaisir d'exprimer nos sincères remerciements à toute personne qui, de près ou de loin, a contribué à sa réalisation. Nous pensons en premier lieu à nos éducateurs spécialement ceux de l'Université du Burundi en mastère complémentaire en droits de l'homme et résolution pacifique des conflits pour la formation tant humaine qu'intellectuelle dont ils nous ont fait bénéficier.

Nous pensons ensuite au Professeur **Egide MANIRAKIZA** Doyen de la Faculté de Droit qui, malgré ses multiples obligations a accepté de diriger ce mémoire. Sa rigueur scientifique et sa disponibilité, ses conseils et orientations nous ont enrichi beaucoup et nous ont été de grande utilité.

Nous remercions enfin le personnel de la CNIDH en l'occurrence le Président de la commission et le Secrétaire général qui nous ont accordé l'accès à la documentation et aux informations utiles pour l'aboutissement de ce travail.

A tous et à chacun, nous disons grand merci.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AMISOM	: African union mission in Somalia
BMD	: Baccalauréat, Mastère, Doctorat.
BNUB	: Bureau des Nations Unies au Burundi.
CADHP	: Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.
CDPH	: Convention relative aux droits des personnes handicapées.
CIC	: Comité international de coordination
CNIDH	: Commission nationale indépendante des droits de l'homme
CGDPH	: Commission gouvernementale des droits de la personne humaine
CP	: Code pénal
CPDPHPG	: Centre de promotion des droits de la personne humaine et de prévention du génocide
CPP	: Code de procédure pénale
CVR	: Commission vérité et réconciliation.
DESS	: Diplômes d'études supérieures spécialisées
DH	: Droits de l'homme
DUDH	: Déclaration universelle des droits de l'homme
EPU	: Examen périodique universel
ETS	: Ecole technique secondaire
FIDH	: Fédération internationale pour les droits de l'homme
GANHRI	: Global alliance of national human rights institutions
HCDH	: Haut-commissariat aux droits de l'homme
INDH	: Institutions nationales des droits de l'homme
MDNAC	: Ministère de la défense nationale et des anciens combattants
MINUSCA	: Mission multidimensionnelle intégrée des nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine
OAG	: Observatoire de l'action gouvernementale
OHCDH	: Office du haut-commissariat aux droits de l'homme
ONG	: Organisation non gouvernementale
ONU	: Organisation des nations unies
OUA	: Organisation de l'unité africaine
PBF	: Peace building funds

PIDCP	: Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	: Programme des nations unies pour le développement
RINADH	: Réseau des institutions africaines des droits de l'homme
SCA	: Sous-comité d'accréditation
SNR	: Service national des renseignements
SOGEMAC	: Société de gestion du marché central de Bujumbura
SYGECO	: Syndicat général des commerçants
TIC	: Technologie de l'information et de communication
UA	: Union africaine
UB	: Université du Burundi
UNESCO	: United Nations educational, scientifical and cultural organization

RESUME

La Commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi, est une commission à l'instar des institutions nationales des droits de l'homme reconnues dans le système des nations unies. Le régime juridique n'est pas le même pour toutes les institutions nationales des droits de l'homme. Il' y a celles qui travaillent aisément et cela en conformité aux Principes de Paris et d'autres qui connaissent des difficultés surtout dans les pays où les problèmes de la bonne gouvernance persistent. Ce qui fait que ces dernières perdent parfois de confiance au niveau de la communauté tant nationale qu'internationale. Cela nous a poussés de faire une étude sur la CNIDH, Commission qui a été accueillie avec enthousiasme lors de sa création en 2011 par les différents acteurs de la société burundaise pour voir comment elle a exercé ses missions lui conféré par la loi surtout par rapport à son rôle consultatif auprès des institutions étatiques (article 6 alinéa premier de la loi n°1/04 du 5 janvier 2011 portant sa création).

Suivant les objectifs que nous nous sommes fixés, les résultats montrent que la CNIDH a exercé le travail lui assigné par la loi mais avec beaucoup de difficultés principalement liées au manque de moyens et à la résistance du gouvernement par rapport à ses recommandations. Cela se concrétise par les différentes activités que la Commission a planifiées mais qui restent inachevées. Parmi les résultats positifs de son travail, nous pouvons citer les traités ratifiés, les nouvelles lois adoptées et celles révisées, les conditions carcérales améliorées dans les différentes prisons du pays, les personnes rétablies dans leurs droits après l'intervention de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme, la mise en place du Comité interministériel permanent de rédaction des rapports, etc. De l'autre côté, à part qu'il y a des traités ou conventions qui, jusqu'aujourd'hui le Burundi n'a pas encore ratifié malgré les rappels de la CNIDH, il y en a d'autres qui suscitent encore des questions surtout au niveau de leurs mises en application. Par exemple, l'égalité devant la loi, reste encore au centre de débat au Burundi alors que le pays est parti depuis le 09/05/1990 au pacte international relatif aux droits civils et politiques qui la garantie dans son article 14.

ABSTRACT

The National independent commission for human rights is a commission like national human rights institutions recognized in the United Nations system. The legal regime is not the same for all national human rights institutions. There are those who work easily and this in accordance with the Paris Principles and others who experience difficulties especially in countries where the problems of good governance persist. As a result, the latter sometimes lose confidence in the international community. This prompted us to carry out a study on the CNIDH, a Commission which was enthusiastically welcomed when it was created in 2011 by the various players in Burundian society to see how it exercised its missions conferred on it by law, especially in relation to its advisory role with state institutions (article 6, first paragraph).

According to the objectives that we set ourselves, the results show that the CNIDH has exercised the work assigned to it by law but with many difficulties mainly related to the lack of means and the resistance of the government to its recommendations. This is reflected in the various activities that the Commission has planned but which remain unfinished. Among the positive results of his work, we can come back to the ratified treaties, the new laws adopted and those revised the improved prison conditions in the various prisons of the country, the people restored to their rights after the intervention of the Commission, the establishment of the permanent interdepartmental committee for drafting reports, etc. On the other hand, apart from the fact that there are treaties or conventions which, until today Burundi has not yet ratified despite the reminders of the CNIDH, there are others which still arouse questions especially in terms of their implementation. For example, equality before the law remains at the center of debate in Burundi while the country has been a party since 05/09/1990 to the international pact relating to civil and political rights which guarantees it article 14.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE ..... **i**

REMERCIEMENTS ..... **ii**

SIGLES ET ABREVIATIONS ..... **iii**

RESUME ..... **v**

ABSTRACT ..... **vi**

TABLE DES MATIERES ..... **vii**

INTRODUCTION GENERALE **1**

Chapitre1 : PRESENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE INDEPENDANTE DES DROITS DE L'HOMMEAU BURUNDI **4**

Section 1 : Définition du concept « CNIDH » **4**

Section 2 : Processus de création de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi **5**

§1 : Mécanismes de promotion et de protection des droits de l'homme au Burundi avant la création de la CNIDH *5*

§2 : Tentative de mettre en place une Commission qui répond aux Principes de Paris *7*

§3 :Les dispositions importantes de la loi régissant la CNIDH au Burundi *9*

§4 : Cadre légal de la CNIDH *14*

Section 3 : Les missions de la CNIDH **15**

Section 4 : Synthèse sur les réalisations et défis rencontrés par la CNIDH au cours de ces deux mandats écoulés **17**

§1 : En matière de la protection des droits de l'homme *17*

§2 : En matière de la promotion des droits de l'homme *19*

§3 : Défis rencontrés *20*

Chapitre 2. ANALYSE DES ACTIVITES DEJA MENEES PAR LA CNIDH DANS SON ROLE CONSULTATIF 22

Section 1 : Avis et considérations émis par la CNIDH suite à la demande des institutions étatiques 22

Section 2 : Avis et considérations déjà soumis par la CNIDH aux institutions habilitées en usant de sa faculté d'auto-saisine 23

§1 : L'indépendance et fonctionnement effectifs de la CNIDH 24

§2 : La ratification et adhésion aux instruments internationaux 25

§3 : Le droit d'accès à la justice équitable 27

§4 : Les réformes du système éducatif burundais et le droit à l'éducation 29

§5 : Les droits spécifiques et catégoriels 30

§6 : La presse et le droit d'association, syndical et liberté d'expression 31

§7 : Domaines politiques et autres 32

Section 3 : Avis et considérations suivis de suites favorables 33

Section 4 : Suites réservées par la CNDH aux avis et considérations émis et sans issus favorables 34

CONCLUSION GENERALE 37

REFERENCE BIBLIOGRAPHIQUES 39

INTRODUCTION GENERALE

1. Justification du choix du sujet et son intérêt

Les droits de l'homme étant une question de relations entre les individus et entre ceux-ci et l'Etat, l'aspect pratique de leur protection est par conséquent essentiellement une tâche nationale, dont chaque Etat doit être responsable. Pour aider les Etats à jouer leur rôle, l'Organisation des Nations Unies dispose des mécanismes chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Ces mécanismes sont améliorés autant que la nécessité l'oblige et cela pour atteindre les objectifs de la charte des Nations Unies en matière des droits de l'homme[1]. C'est dans ce contexte que le Burundi en conformité aux Principes de Paris, a créé en 2011 la CNIDH. Cette Commission est chargée par la loi de trois principales missions qui sont la protection, la promotion des droits de l'homme et le rôle consultatif auprès des institutions. Dans le cadre de ce travail, c'est le rôle consultatif qui fera objet de la présente étude.

A. Problématique

Selon DRAÏ cité par NIYONSABA, *« la problématique oblige tout chercheur engagé dans le secteur des sciences humaines à formuler scientifiquement un problème, de façon que le cercle vicieux où il semblait à première vue piéger s'ouvre et qu'une solution devienne concevable»*[2]. Conformément à la loi n°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la CNIDH, deux mandats consécutifs de 4ans chacun sont déjà expirés. Après une analyse minutieuse de ses missions (articles 4,5 et 6) de la loi portant création de cette Commission, nous avons voulu savoir quelles sont les activités déjà réalisées par cette Commission dans son rôle consultatif.

Le choix de ce volet est dû au fait que jusqu'à présent très peu de recherches y ont été faites. Les recherches déjà menées sur cette Commission portent essentiellement sur les volets promotion et protection des droits de l'homme. Ce sont les études suivantes :*« La recevabilité des requêtes devant la CNIDH*[3] *»*, réalisé par Didier de Dieu MUGISHA à l'université du Burundi en 2014 dans la faculté de Droit ; « *Des mécanismes appliqués par la*

[1] Charte des Nations Unies, signé à San Francisco le 25 juin 1945, p : 3-4

[2] D, NIYONSABA. *Opinions des élèves de l'enseignement secondaire communal de la province Cankuzo sur les facteurs handicapant leur réussite scolaire*, Bujumbura, UB-FPSE., Mémoire, 2007, p.51

[3] D-D., MUGISHA. *La recevabilité des requêtes devant la CNIDH*, Bujumbura, UB- F. Droit, Mémoire, 2014.

CNIDH en matière de promotion et de protection des droits de l'homme »[4] réalisé par HEZAGIRA Arsène dans le cadre de son DESS en droits de l'homme et résolution pacifique des conflits en 2014 ; *« De l'apport de la CNIDH dans la protection et la promotion des droits des personnes détenues au Burundi »*[5] réalisé par madame Félicité RUKUNDO en 2016, etc.

De ce qui précède, dans le cadre du présent travail, nous avons voulu savoir quels sont les avis et considérations que la CNIDH a déjà fourni en tant qu'organe consultatif auprès des institutions étatiques et les suites que ces dernières leurs réservent. Aussi, quels sont les avis et considérations que la CNIDH a déjà soumis aux institutions étatiques en usant de sa propre faculté d'auto saisine ? Quels sont les avis et considérations qui ont été suivis de suite favorables ? Enfin, quelle est l'attitude de la CNIDH face aux avis et considérations auxquels les autorités concernées ne réservent aucune suite ?

B. Objectifs de recherche

a) Objectif général

L'objectif général de cette étude est de dresser le bilan des réalisations de la CNIDH dans son rôle consultatif.

b) Objectifs spécifiques

- ✓ Identifier les avis et considérations que la CNIDH a soumis après la demande des autorités concernées ;
- ✓ Identifier les avis et considérations que la CNIDH a soumis aux institutions étatiques en usant de sa faculté d'auto saisine ;
- ✓ Identifier les avis et considérations qui ont été suivis de suite favorable ;
- ✓ Identifier les suites que la CNIDH réserve aux avis et considérations émis mais qui ne sont pas suivis de suites favorables.

[4]A., HEZAGIRA, *Des mécanismes appliqués par la commission nationale indépendante des droits de l'homme en matière de promotion et de protection des droits de l'homme*, Bujumbura, UB-CHAIRE UNESCO, Mémoire, 2014.
[5]F., RUKUNDO. *De l'apport de la CNIDH dans la protection et la promotion des droits des personnes détenues au Burundi*, UB-CHAIRE UNESCO, Mémoire, 2016

2. Approche méthodologique

Avec référence à la loi n°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la CNIDH, document qui est la base légale de notre étude, le gros de données indispensables pour l'aboutissement de ce travail sera recueilli dans les livres, sites web spécialisés en matières des droits de l'homme, études, rapports, traités ou conventions disponibles sur les droits de l'homme, les institutions nationales des droits de l'homme en général et les différents documents relatifs aux réalisations de la CNIDH en particulier. Pour des questions qui demanderaient d'éclaircissement, nous allons consulter le secrétaire général. Cela pour deux raisons principales : En premier lieu c'est le président de la CNIDH qui lui a désigné comme notre personne de contact lors de notre entretien exploratoire. En deuxième lieu, il est plus informé sur les activités de la CNIDH quand on considère les dispositions de l'article 28 de la loi n°1/04 du 5 janvier 2011 portant création de la CNIDH et du titre 5 de son règlement d'ordre intérieur qui précisent les attributions du SG au sein de la Commission. Soulignons en passant que le SG actuel occupe ses fonctions depuis la création de la CNIDH. Il dispose beaucoup d'informations en rapport avec les réalisations de ladite Commission. Au niveau du traitement des données recueillies, nous avons privilégié l'approche qualitative.

3. Enoncé du plan

Ce travail est subdivisé en deux chapitres. Le premier chapitre concerne la présentation de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi. Dans ce chapitre, l'attention portera sur la définition du concept, la ressemblance de la CNIDH avec les autres institutions nationales des droits de l'homme, le cadre légal qui régit les institutions comme la CNIDH, les missions attribuées à cette Commission. Nous allons ensuite passer en revue d'une façon synthétique les réalisations de la Commission en se référant à ses principales missions, ainsi que les principaux défis rencontrés au cours de ces deux mandats écoulés. Au deuxième chapitre, qui constitue le centre des développements de notre travail, il sera question d'analyser les activités déjà réalisées par la CNIDH par rapport à son rôle consultatif. Dans ce chapitre, nous allons analyser les avis et considérations que la Commission a adressés aux institutions étatiques après leurs demandes et aussi en usant de sa propre faculté d'auto-saisine. Ensuite nous allons essayer d'inventorier les avis et considérations qui ont été suivis de suites favorables ainsi que l'attitude que la CNIDH a réservée aux avis qu'elle a émis mais qui n'ont pas été suivis d'effets. Ce chapitre sera suivi d'une conclusion générale.

Chapitre1 : PRESENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE INDEPENDANTE DES DROITS DE L'HOMMEAU BURUNDI

Dans le présent chapitre, nous allons revenir sur la définition du concept « CNIDH » par rapport aux institutions analogues, les processus qui ont abouti à sa création, son cadre légal, les missions que la loi de 2011 attribuées à cette Commission ainsi que ses principales réalisations dans l'ensemble et les défis rencontrés.

Section 1 : Définition du concept « CNIDH »

Comme c'est bien souligné dans l'article premier de la loi portant sa création, la Commission nationale indépendante des droits de l'homme est l'appellation que le Burundi a choisie pour signifier une institution nationale des droits de l'homme connue dans le système des nations unies. Selon l'ONU, les institutions nationales des droits de l'homme sont des organes de l'État dotés d'un mandat constitutionnel ou législatif qui leur donne pour mission de protéger et de promouvoir les droits de l'homme. Elles font partie intégrante de l'appareil de l'État et sont financées par les fonds publics[6].

Malgré l'existence des normes générales concernant la pratique et les attributions de l'institution nationale, une analyse des activités menées à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONU et des organisations qui lui sont reliées montre qu'il n'existe pas encore de définition généralement acceptée de l'expression *« institution nationale des droits de l'homme »*[7]. A l'origine, le cadre théorique dans lequel s'inscrivait l'action de l'ONU était assez flexible pour y faire entrer toutes et presque toutes les institutions qui avaient sur le plan national un effet direct ou indirect sur la promotion et la protection des droits de l'homme.

Dans le même sens, l'ONU considère qu'il n'y a pas de nomenclature standard pour désigner l'INDH, tout comme il n'en existe pas de modèle standard. Les institutions nationales des droits de l'homme prennent différentes appellations, selon la région, la tradition juridique et l'usage commun, par exemple :

- ✓ Protecteur des droits civils ;
- ✓ Commissaire ;

[6]ONU, *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Historique, principes, fonctions et attributions*, New York et Genève, 2010. P.16

[7]ONU, *Les institutions nationales des droits de l'homme : Manuel sur la création et le renforcement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, New York et Genève, 1996

- ✓ Commission des droits de l'homme ;
- ✓ Institut ou Centre des droits de l'homme ;
- ✓ Ombudsman ;
- ✓ Ombudsman ou Commissaire parlementaire aux droits de l'homme ;
- ✓ Défenseur/protecteur public ;
- ✓ Défenseur parlementaire.

Le nom usité, en soi, est de peu de conséquence à condition qu'il exprime clairement au public ce que fait l'INDH, et qu'il s'agit d'une institution publique et non pas d'une ONG. Il est, bien évidemment, capital que l'INDH soit conforme aux Principes de Paris[8].Pour le cas de la CNIDH, les membres de la commission portent le titre des commissaires.

Section 2 : Processus de création de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi

Avant la mise en place de la CNIDH en 2011, le pays en collaboration avec l'ONU avait mis en place d'autres modalités d'assurer la protection et la promotion des droits de l'homme. Dans cette section nous allons revenir sur quelques-unes avant d'en arriver à la création de la CNIDH.

§1 : Mécanismes de promotion et de protection des droits de l'homme au Burundi avant la création de la CNIDH

En matière des droits de l'homme, des actions importantes ont été réalisées avant 2011. A titre d'exemples, nous pouvons revenir sur l'adoption du décret-loi n°1/11 du 18 avril 1992 portant cadre organique des associations sans but lucratif. Il est à signaler que bien avant, en date du 8 mai 1990, quelques intellectuels avaient déposé la lettre de demande d'agrément de la ligue burundaise des droits de l'homme ITEKA, une des plus anciennes organisations de la société civile (OSC). Depuis lors, le mouvement associatif a poursuivi sa progression à telle enseigne qu'en 2011, on dénombrait plus de 3000 organisations de la société civile agréées au Burundi[9].

[8]ONU, Institutions *nationales pour les droits de l'homme : Historique, principes, fonctions et attributions*, New York et Genève, 2010. P.16

[9]https://www.hrw.org/fr/world-report/2019/country-chapters/325603 consulté le 18 novembre 2019 à 15h00

En plus, en 1992, le Gouvernement du Burundi a mis en place le Centre de Promotion des Droits de l'Homme (CDH) qui a été par la suite remplacé en 2000 par la Commission Gouvernementale des Droits de l'Homme qui était placée sous la tutelle du ministère ayant les droits de l'homme dans ses attributions. Au sein dudit Ministère, il existe depuis le 29 mai 1998 un « Centre de Promotion des Droits de la Personne Humaine et de Prévention du Génocide » (CPDPHPG). Cependant, l'opérationnalité et l'indépendance de ces mécanismes ne sont pas garanties dans la mesure où ils ne sont pas détachés des ministères de tutelle ni ne disposent de moyens financiers, logistiques et humains pour assurer une meilleure protection[10]. En plus de ce centre, il a été créé en 1998, au sein du ministère ayant les droits de l'homme dans ses attributions des comités provisoires pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans toutes les provinces du pays à l'exception de la mairie de Bujumbura.[11] Ces comités avaient pour missions de :

- Contribuer au processus de paix et de réconciliation nationale ;
- Amener les burundais à prendre conscience de l'état des violations des droits de l'homme d'une part et de défendre ces droits d'autre part ;
- Etablir à la base un réseau d'information permettant de connaitre la situation des droits de l'homme à travers tout le pays ;
- Promouvoir les droits de l'homme dans l'entourage de ses comités ;
- Renforcer l'action de la société civile ;
- Créer une culture de paix basée sur le respect des droits de l'homme ;
- Donner suite aux recommandations des participants aux séminaires de sensibilisation.[12]

Les relations des comités avec la CGDPH (nous allons y revenir) étaient généralement bonnes, car ceux-là sont des sources d'information privilégiées de la Commission. En effet, la CGDPH intervenait sur terrain sur base des éléments contenus dans les rapports des comités. En contrepartie, ces comités devraient bénéficier d'un soutien et d'un encadrement adéquats

[10]Rapport alternatif de la CNIDH du Burundi sur la mise en œuvre de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 2014, p.4

[11]P-C., NIZIGIYIMANA. *La non-conformité de la commission gouvernementale des droits de la personne humaine aux statuts des INDH et son impact sur son efficacité*, Bujumbura, UB-CHAIRE UNESCO, Mémoire, 2007, p.19

[12] Idem, p.20

de la CGPH. Malheureusement, la Commission ne disposait pas de moyens suffisants pour appuyer le travail des comités[13].

A part les organismes nationaux, le gouvernement du Burundi n'a pas cessé de collaborer avec les organes de l'ONU. Ainsi, dans le cadre de la protection globale des droits de l'homme, le gouvernement du Burundi en collaboration avec les Nations Unies a mis en place un cadre de coopération pour permettre une meilleure observation de la situation des droits de l'homme à savoir l'Office du Haut-commissaire aux droits de l'homme au Burundi et la Commission gouvernementale. En collaboration avec le gouvernement du Burundi, le Haut-commissariat aux droits de l'homme a ouvert un Bureau le 15 juin 1994[14].

§2 : Tentative de mettre en place une Commission qui répond aux Principes de Paris

Au niveau mondial, l'idée de création des institutions nationales des droits de l'homme remonte des années 1946, soit deux années avant que la Déclaration universelle des droits de l'homme ne soit adoptée[15]. Le Burundi pour sa part, a tenté en 2000 de mettre en place une institution du genre INDH. Selon NIZIGIYIMANA Pierre Claver, cette Commission Gouvernementale des Droits de la personne Humaine a été créée par l'Arrêté n°12°/VP1/002/2000 du 11/05/2000[16].

Cette Commission a été conçue comme un cadre et outil de protection des droits de l'homme. Elle était un cadre de dialogue, de concertation sur la situation des droits de l'homme, d'analyse de la problématique des violations et de formulation de réponses, de définitions de stratégies pour l'amélioration des situations des droits de l'homme. Cette Commission était aussi un outil de défense, de dénonciation des cas de violation des droits de l'homme sur le terrain d'action, de réaction, d'information et de sensibilisation du Gouvernement sur les violations des droits de l'homme[17]. Depuis sa mise en place, la commission gouvernementale dont le rôle était de suivre et d'examiner les cas de violation des droits de l'homme commis dans le pays aussi bien par les organes de l'Etat que par les individus et de proposer des remèdes, a poursuivi sa collaboration avec l'office du Haut-commissaire aux droits de

[13]Idem, p.21
[14] P-C., NIZIGIYIMANA. *La non-conformité de la commission gouvernementale des droits de la personne humaine aux statuts des INDH et son impact sur son efficacité*, Bujumbura, UB-CHAIRE UNESCO, Mémoire, 2007, p.23
[15] ONU., *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Historique, principes, fonctions et attributions,* New York et Genève. 2010, p.8
[16]P-C., NIZIGIYIMANA. *Op.cit*, p.17
[17] Idem, p.19

l'homme au Burundi. L'Office transmettait à la Commission gouvernementale un rapport hebdomadaire portant sur les cas de violation des droits de l'homme. Ce rapport était conjointement examiné, discuté et des propositions de solutions étaient faites[18]

Au niveau de sa composition, la CGDPH était composée par des représentants de la présidence de la république, de la première vice-présidence, du ministère des relations extérieures et de la coopération, du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, du ministère de la communication et du ministère des droits de la personne, des réformes institutionnelles et des relations avec l'Assemblée nationale. Le président, le vice-président et les membres étaient nommés pour un mandat à durée indéterminée par le premier vice-président de la république sur proposition du ministère ayant les droits de la personne humaine dans ses attributions[19].

Cette Commission avait pour missions :

- Suivre et examiner les cas de violation des droits de l'homme commis dans le pays aussi bien par les organes de l'Etat que par les individus et proposer des remèdes appropriés ;
- Recevoir les plaintes et servir de guide aux victimes de violation des droits de l'homme ;
- Enquêter sur les cas de violation des droits de l'homme et émettre des recommandations à tous les niveaux de l'administration ;
- Saisir le ministère public des cas de violations des droits de l'homme et prêter l'assistance judiciaire aux victimes de ces violations ;
- Fournir des recommandations, des suggestions, des propositions et des rapports sur la situation des droits de l'homme au Gouvernement ;
- Participer à l'encadrement des comités locaux de promotion et de protection des droits de l'homme et sensibiliser la population et les autorités pour une meilleure protection des droits de l'homme ;
- Faire connaitre à l'opinion nationale et internationale les efforts accomplis par le Gouvernement dans le sens du respect des droits de l'homme et améliorer ainsi l'image de marque du pays.

[18]P-C., NIZIGIYIMANA. *La non-conformité de la commission gouvernementale des droits de la personne humaine aux statuts des INDH et son impact sur son efficacité*, Bujumbura, UB-CHAIRE UNESCO, Mémoire, 2007, p.17
[19]Idem, p.20

La Commission avait enfin, un rôle consultatif auprès du gouvernement. Elle pouvait ainsi donner ses avis, ses considérations et recommandations sur toute question relative aux droits de l'homme lui soumise par le gouvernement.[20]

Si nous analysons son mode de création et sa composition, nous constatons que cette commission était loin de remplir les conditions exigées par les Principes de Paris pour une institution nationale des droits de l'homme. Concernant ses missions, il y a celles qui sont conformes aux principes de Paris, sauf pour le rôle consultatif qui se limite seulement sur des questions soumises par le Gouvernement.

§3 :Les dispositions importantes de la loi régissant la CNIDH au Burundi[21]

Selon OAG (2012), au Burundi, l'idée de mettre en place une institution nationale des droits de l'homme est venue plus tard. C'est le 4 mai 2006 que le Conseil des ministres a décidé que la création de la CNIDH était une priorité. Les efforts combinés du Gouvernement, du Parlement, de la communauté internationale, des organisations de la société civile, etc. ont abouti à la création de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme par la loi n°1/04 du 05 janvier 2011[22].

Parmi les dispositions pertinentes de cette loi, il y a lieu de citer :

- **Le mode de fonctionnement et l'indépendance de la CNIDH ;**

Article 2

Dans son fonctionnement, la Commission n'est soumise qu'à la loi. En vue de préserver son indépendance et sa crédibilité, aucun organe étatique ne peut lui donner des injonctions dans l'accomplissement de ses missions. Tous les services de l'Etat lui accordent l'assistance et le soutien dont elle a besoin.

[20]NIZIGIYIMANA, P-C.,*Op.cit.* p. 25
[21] La loi n°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la CNIDH
[22]OAG, *La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme : Institution porteuse d'espoir,* Bujumbura, Burundi, 2012, p.39.

- **Nombre et qualité et des membres de la CNIDH ;**

Article 7

La Commission est composée de sept personnalités dont au moins trois femmes et comprenant :

- ✓ Un membre en provenance des ONGs s'occupant des droits de l'homme en général ;
- ✓ Un membre en provenance des associations des droits de la femme ;
- ✓ Un membre en provenance des associations des droits de l'enfant ;
- ✓ Un membre en provenance du corps professoral universitaire ;
- ✓ Un expert qualifié en matière des droits de l'homme ;
- ✓ Deux membres en provenance des confessions religieuses.

Article 8

La Commission est composée de personnalités reconnues pour leur probité, leur intégrité, leur sens élevé de responsabilité et d'écoute, leur attachement à la cause des droits de l'homme, leur dynamisme, leur esprit d'indépendance et d'impartialité dans la prise des décisions. Elles sont choisies dans un souci de représentation pluraliste et diversifiée des forces sociales, en veillant au respect des équilibres de la société notamment ethniques, régionaux et de genre.

Article 12

Tout membre de la Commission doit remplir les conditions ci-après :

- ✓ Etre de nationalité burundaise ;
- ✓ Etre âgé d'au moins trente ans révolus ;
- ✓ Jouir de ses droits civils et politiques ;
- ✓ N'avoir jamais été condamné pour crime ou délit sauf pour les condamnations résultant d'infractions non intentionnelles ;
- ✓ Ne pas appartenir à un organe dirigeant d'une quelconque formation politique ;
- ✓ N'avoir jamais subi une interdiction professionnelle.

- **Mandats et Immunités des commissaires de la CNIDH ;**

Article 13

Le mandat des commissaires est de quatre ans renouvelable une fois. Il est stable et irrévocable sauf pour des cas expressément prévus par la présente loi ou le règlement intérieur de la Commission. Le renouvellement se fait au plus tard trente jours avant l'expiration du mandat. Toutefois, le mandat de deux des commissaires nommés pour le premier mandat prend fin au bout de trois ans et sont remplacés conformément à la procédure prévue aux articles 7 à 15 mutatis mutandis. Les noms des commissaires visés à l'alinéa précédent sont tirés au sort par le Président de la Commission lors de la première réunion. Ce tirage au sort ne concerne pas les membres du Bureau.

Article 16

Le mandat de membre de la Commission prend fin dans les conditions ci-après :

- ✓ Vice de conformité aux conditions d'éligibilité découvert après nomination par décret ;
- ✓ Indisponibilité dûment constatée par le Bureau de la Commission ;
- ✓ Absence prolongée ou répétée au regard des conditions prévues par le règlement d'ordre intérieur de la Commission ;
- ✓ Démission ;
- ✓ Décès ;
- ✓ Incapacité physique ou mentale constatée par une commission médicale ;
- ✓ Révocation sur proposition des 2/3 des membres pour manquements graves sans préjudice des poursuites pénales qui peuvent être engagées contre lui.

Article 19

Les membres de la Commission sont justiciables devant la Cour Suprême. Pendant et après son mandat, aucun membre de la Commission ne peut être poursuivi, recherché ou arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions émises ou autres actes posés dans l'exercice de ses fonctions. Sauf flagrant délit, aucun membre ne peut être poursuivi, arrêté ou jugé sans l'autorisation préalable du Bureau de la Commission.

- **Engagement des commissaires devant les hautes autorités ;**

Article 22

Avant d'entrer en fonction, les membres de la Commission prêtent le serment suivant : «Devant le Président de la République, devant le Parlement, moi (Nom et Prénom), membre de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme, je jure de remplir fidèlement et en toute indépendance et impartialité mon mandat, de ne me laisser jamais guider par aucun intérêt partisan et de me consacrer entièrement à la protection et à la promotion des droits de l'homme dans le strict respect de la Constitution de la République du Burundi, de la Charte de l'unité nationale et d'autres lois en vigueur ».

- **Organisation institutionnelle ;**

Article 28

La Commission dispose d'un Secrétariat Permanent composé d'autant de services que de besoin. Le personnel de la Commission est recruté par le Bureau après avis des membres de la Commission, dans le respect des lois en la matière et du statut du personnel de la Commission. Le Secrétariat Permanent est responsable de l'exécution des tâches quotidiennes de la Commission notamment l'assistance technique aux travaux de la Commission, des sous-commissions ou groupes de travail. Il est dirigé par un Secrétaire général. La Commission crée des sous-commissions de travail dont le nombre, la composition et les modalités de fonctionnement sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur.

- **La provenance de moyens de fonctionnement de la Commission ;**

Article 32

Les ressources de la Commission proviennent essentiellement du budget de l'Etat. La Commission peut également bénéficier, via le Gouvernement, des aides, des dons et legs dans le respect de son indépendance.

Article 33

La Commission jouit d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière. Avant l'installation de la Commission, le Gouvernement met à sa disposition des ressources matérielles et financières nécessaires pour lui permettre d'assumer ses

responsabilités. La Commission gère son budget de manière indépendante suivant les normes et les procédures de gestion de la comptabilité publique.

- **Pouvoirs, saisines et modalités de travail de la Commission ;**

Article 36

La Commission dispose des pouvoirs d'investigation les plus étendus sur toutes les questions relevant de sa compétence. Elle dispose d'un accès libre à toute source d'information. Elle exploite toutes les sources licites d'information notamment :

- ✓ Les plaintes des victimes, de leurs ayants droit, des organisations non gouvernementales des droits de l'homme et de toute personne intéressée ;
- ✓ Les dépositions des témoins ;
- ✓ Les déclarations des présumés auteurs ;
- ✓ Les informations fournies par les associations de la société civile ou par les organisations politiques ;
- ✓ Les rapports et documents officiels.

Article 42

La Commission est saisie par la victime ou ses ayants-droit, par des organisations non gouvernementales des droits de l'homme ou par toute autre personne physique ou morale intéressée. Elle peut se saisir d'office.

Article 43

La saisine de la Commission se fait par une déclaration verbale ou par une lettre enregistrée au bureau de la Commission et qui décrit sommairement la violation alléguée. Elle indique aussi l'identité du présumé auteur ainsi que son adresse le cas échéant.

Article 44

La Commission déclare irrecevable notamment :

- ✓ Des requêtes fondées uniquement sur des rumeurs ;
- ✓ Des requêtes ne relevant pas de sa compétence ;
- ✓ Des affaires pendantes devant les juridictions.

Article 47

La procédure devant la Commission est contradictoire. Elle est aussi gratuite.

§4 : Cadre légal de la CNIDH

Dans certains pays, c'est la constitution qui prévoit la création d'une institution nationale des droits de l'homme, mais la création par voie législative ou de décret est plus fréquente. Bien que créées au niveau national, les INDH doivent se conformer aux Principes de Paris pour remplir les conditions exigées[23]. Pour le cas de la CNIDH c'est la voie législative qui a été la base de sa création. Selon la loi dans son article 34, la Commission dispose des pouvoirs d'investigation les plus étendus sur toutes les questions relevant de sa compétence. Elle dispose d'un accès libre à toute source d'information. Elle exploite toutes les sources licites d'information notamment :

- ✓ Les plaintes des victimes, de leurs ayants droit, des organisations non gouvernementales des droits de l'homme et de toute personne intéressée ;
- ✓ Les dépositions des témoins ;
- ✓ Les déclarations des présumés auteurs ;
- ✓ Les informations fournies par les associations de la société civile ou par les organisations politiques ;
- ✓ Les rapports et documents officiels.

De cette loi interne et les Principes de Paris, la CNIDH est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme. Les Principes de Paris donnent les repères au regard desquels la légitimité d'une INDH peut être mesurée. Les Principes de Paris ne sont pas toujours aussi clairs qu'ils devraient ou pourraient l'être, et ils forment un ensemble d'exigences qui ne sont que minimales. Néanmoins, s'ils sont interprétés avec générosité et en accord avec les normes du droit international, ils représentent une avancée importante pour les systèmes nationaux et internationaux, des droits de l'homme[24].

[23]ONU., *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Historique, principes, fonctions et attributions*, New York et Genève. 2010, p.35

[24] BLANDFORD CONSULTATING, *Etude sur l'état des institutions nationales des droits de l'homme en Afrique,*AddisAbeba Ethiopie : Regional Service Center for Africa (PUND et RINADH), 2016, p : 14-18

A part la loi interne et les Principes de Paris qui établissent les conditions minimales auxquelles la CNIDH doit satisfaire pour être considérée comme crédible par les institutions homologues et dans le système des Nations Unies, il y a le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, qui est un organe international indépendant qui promeut la mise en place et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme conformes aux Principes de Paris[25].

Section 3 : Les missions de la CNIDH

Les missions de la CNIDH sont spécifiées au chapitre3 de la loi portant sa création. Elles se concrétisent aux articles 4, 5 et 6 comme suit[26] :

Article 4

Dans le cadre de la protection et de la défense des droits de l'homme, la Commission a notamment pour missions de :

- ✓ Recevoir des plaintes et enquêter sur les cas de violation des droits de l'homme ;
- ✓ Effectuer des visites régulières, notifiées ou inopinées dans tous les lieux de détention et formuler des recommandations à l'endroit des autorités compétentes à l'effet d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté ;
- ✓ Prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, conformément aux normes universelles, régionales ou nationales pertinentes ;
- ✓ Lutter contre les viols et les violences basées sur le genre ;
- ✓ Saisir le Ministère Public des cas de violation des droits de l'homme ;
- ✓ Apporter ou faciliter l'assistance judiciaire aux victimes des violations des droits de l'homme, en particulier les femmes, les enfants et autres personnes vulnérables ;
- ✓ Attirer l'attention du Gouvernement sur tous les cas de violation des droits de l'homme quel que soit le lieu où ils se produisent et proposer toutes mesures de nature à favoriser la protection de ces droits.

Article 5

[25]ONU., *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Historique, principes, fonctions et attributions*, New York et Genève. 2010, p.34

[26]Loi n° 1/04 du 5 janvier 2011portant création de la commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi**.** p : 2-4

Dans le cadre de la promotion des droits de l'homme, la Commission a notamment pour mission de :

- ✓ Organiser des séminaires et ateliers de formation sur les droits de l'homme ;
- ✓ Assurer la promotion des droits de la femme et de l'enfant à travers notamment : l'éducation, l'information et la communication ;
- ✓ Effectuer des campagnes d'information et de sensibilisation sur les droits de l'homme sur tout le territoire national ;
- ✓ Participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'éducation aux droits de l'homme ;
- ✓ Vulgariser les instruments nationaux et internationaux de promotion et de protection des droits de l'homme en mettant l'accent sur les droits civils et politiques, les droits économiques et socioculturels, les droits de la femme et de l'enfant ;
- ✓ Contribuer à la promotion des principes d'égalité et de non- discrimination tels que garantis par la Constitution ;
- ✓ Effectuer des études et des recherches sur les droits de l'homme ;
- ✓ Donner des avis et recommandations aux pouvoirs publics sur des questions touchant les droits de l'homme : questions plus spécifiques notamment les droits des femmes et des enfants.

Article 6

La Commission a également pour mission de :

- ✓ Fournir à titre consultatif au Gouvernement, au Parlement, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto-saisine, des avis, recommandations et propositions concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme en particulier sur les projets et propositions de lois relatifs aux droits de l'homme ;
- ✓ Contribuer à l'harmonisation des lois, règlements et pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Burundi et s'assurer de leur mise en œuvre effective ;
- ✓ Encourager les organes compétents de l'Etat à ratifier les Conventions internationales relatives aux droits de l'homme et veiller à leur mise en œuvre dans l'ordre juridique interne ;

- ✓ Inciter les organes compétents de l'Etat à soumettre à temps les rapports que le Burundi doit présenter aux organes conventionnels et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux mécanismes régionaux des droits de l'homme, en application de ses obligations conventionnelles et contribuer à l'élaboration desdits rapports dans le respect de l'indépendance de la commission ;
- ✓ Entretenir des relations de coopération avec les organisations nationales des droits de l'homme des autres pays, les réseaux des institutions nationales des droits de l'homme au niveau régional et international, les organisations régionales et internationales s'intéressant à la promotion et à la protection des droits de l'homme ;
- ✓ Elaborer un rapport annuel sur la situation des droits de l'homme, sur ses activités ainsi que sur des questions plus spécifiques notamment les droits des femmes et des enfants.

Comme déjà énoncé au niveau de la problématique, ce sont les missions de l'article 6 qui ont principalement motivé notre recherche. Et dans le cadre de ce travail, nous allons nous limiter à l'alinéa premier.

Section 4 : Synthèse sur les réalisations et défis rencontrés par la CNIDH au cours de ces deux mandats écoulés

Même si notre sujet concerne le rôle consultatif de la CNIDH au Burundi, il est utile de revenir en bref sur l'ensemble de ses réalisations. Cette section va insister sur les réalisations en matière de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Enfin, nous allons voir les principaux défis que cette Commission souligne comme obstacles dans la réalisation de ses missions.

§1 : En matière de la protection des droits de l'homme

Selon Frère Emmanuel NTAKARUTIMANA premier président de la CNIDH, *« de tout début, la CNIDH nourrit le rêve d'une société pacifiée. Elle se fixe un horizon d'une société réconciliée. Elle croit que les fils et les filles de notre peuple peuvent renforcer la renaissance de ce pays et édifier une société prospère »*[27]. C'est sur cette vision et avec la loi de sa mise en place que la Commission a réalisé autant d'activités au cours deux mandats écoulés.

[27]Frère E., NTAKARUTIMANA premier président de la CNIDH dans l'éditorial du *Bimestriel, La voix de la CNIDH,* 2012, p.2

Alors en matière de la protection des droits de l'homme, la CNIDH a reçu plusieurs cas de saisines. Elle a effectué des activités d'investigation et de suivi à travers notamment des visites des lieux de détention en vue de suivre les conditions de détention et d'apporter son assistance aux détenus, ainsi que d'autres endroits où elle reçoit des informations faisant état de violations des droits de l'homme**.**

En analysant les différents rapports disponibles, plusieurs activités ont été faites. En fonction des rapports consultés, nous pouvons citer :

- Dans son premier rapport, produit entre le 7 juin 2011 et le 31 décembre 2011, la CNIDH a enregistré 101 requêtes provenant des victimes, de leurs parents, amis ou connaissances et 7 copies pour information sur les cas de violations présumées. Parmi ces requêtes, il y a des saisines formulées par correspondances écrites et enregistrées par le Secrétaire de la Commission et des saisines verbales adressées directement aux commissaires lors des audiences dans leurs bureaux, à l'extérieur ou par téléphone. Les saisines et informations sur les allégations de violation des droits de l'homme sont quantitativement les plus nombreuses[28]. Parmi ces 108 cas enregistrés au cours de cette période de 6mois, seuls 18 cas ont été traités et clôturés[29].
- Durant l'année 2012, la CNIDH a enregistré 327 cas de requêtes, plus 38 copies pour information sur les cas de violations présumées[30]. Ces cas ont été traités conjointement avec ceux qui n'ont pas été clôturés en 2011. A la fin de l'année, le rapport précise que 173 cas ont été traités et clôturés[31].
- Au cours de l'année 2013, la CNIDH a enregistré 251 requêtes[32] qui s'ajoutent à ceux qui restent en cours de traitement.
- Pour l'année 2015, la CNIDH a enregistré 747 requêtes[33]. C'est l'année que la Commission a enregistré beaucoup de cas de saisines. Enfin pour l'année 2016, la CNIDH a enregistré 788 requêtes[34]. Avec ses deux derniers rapports, le constat est que le nombre de gens qui portent plainte auprès de la CNIDH a sensiblement augmenté. Aussi dans ces rapports, on ne précise pas le nombre de cas traités et clôturés comme

[28] Premier rapport de la CNIDH de 2011, p.20
[29]Idem, p.29
[30] Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2012, p.20
[31] Ibidem
[32] Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2013, p.8
[33] Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2015, p.22
[34] Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2016, p.47

c'est le cas pour les rapports de 2011, 2012 et 2013. Cette augmentation peut être expliquée par la crise liée aux élections de 2015.

Le rapport annuel de 2014 n'a pas été rendu public, comme le secrétaire de la Commission nous l'a notifié au cours de notre entretien. Cette situation concerne également les rapports de 2017 et 2018. Cela a fait que nous n'avons pas eu l'accès à ses données. Il est à préciser qu'en matière de la protection des droits de l'homme, les requérants qui saisissent la Commission sollicitent principalement l'assistance judiciaire tandis que d'autres cherchent conseils et orientation.

§2 : En matière de la promotion des droits de l'homme

Quant aux activités de promotion des droits de l'homme, la CNIDH a développé et réalisé plusieurs activités de sensibilisation, de formation et de commémoration. Les activités de la CNIDH dans cette période de notre étude visaient plusieurs acteurs, en particulier les autorités locales, les responsables de l'administration, de la sécurité, de la justice, les autorités religieuses, les leaders communautaires, les représentants des jeunes, des organisations des femmes et les élus. La CNIDH a entrepris en outre des activités de communication autour des questions actuelles relatives aux droits de l'homme, y compris par le moyen de spots ou d'émissions radiodiffusés. Enfin, elle a mis en place une ligne verte dont le numéro est +257 22 27 71 21[35].

Ainsi, comme nous l'avons fait en matière de protection des droits de l'homme, voyons également à titre d'exemples les réalisations de la Commission en matière de la promotion des droits de l'homme suivant les rapports consultés :

- Dans son premier rapport de 2011, la commission a produit et distribué 3500 livrets de poche de la loi sur la CNIDH en Kirundi et en Français, 1500 Affiches des photos des commissaires distribuées dans les 3 provinces déjà visitées , 1 000 calendriers et 150 agendas avec des articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme produits[36].
- En 2012, en plus des activités prévues, la CNIDH a fait une étude intitulée "*Etude d'évaluation de la mise en application des recommandations par le conseil des droits de l'homme lors de l'EPU 2008 et celles des Organes des traités au niveau de l'ONU*

[35]Rapport annuel de la CNIDH, Edition2013, p.35
[36]Premier rapport de la CNIDH, Edition 2011, p.42

et au niveau africain en l'occurrence le Comité des droits de l'enfant, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples". Cette étude a montré l'état des lieux des recommandations issues des organes de traités en l'occurrence la CEDEF (droit de la femme) en 2008 et la CDE (droit de l'enfant) en 2010. Elle a permis d'identifier les avancées par rapport au suivi des recommandations formulées à l'endroit du Burundi mais aussi elle a formulé des recommandations visant à relever les défis y associés[37].

- En 2013, en plus des séminaires de sensibilisations sur les droits de l'homme que la CNIDH a animés, soit seul ou conjointement avec ses partenaires dans les différentes provinces du pays, elle a continué avec les études. Deux études l'une portant sur *l'Audit judiciaire des violences basées sur le genre : niveau d'application de la législation en vigueur depuis la promulgation du code pénal d'avril 2009* et l'autre portant sur *l'Exploitation et le trafic des enfants* ont été faites[38].
- En 2015, la plupart des activités étaient orientées vers la préparation de la population aux élections de 2015.Ces activités ont été réalisées avec l'appui des partenaires de la CNIDH dans le cadre notamment du Projet «Consolidation d'un Etat de droit au Burundi à travers l'éducation et la sensibilisation au respect des droits de l'homme pendant les élections de 2015» (Projet «Libertés Publiques»), le Projet «Jeunes, votons dans la paix», exécutés en partenariat avec Oxfam Novib et l'Union Européenne[39].

§3 : Défis rencontrés

Depuis la création de la CNIDH, le pays a connu de conflits internes à maintes reprises. Le plus récent et plus remarquable est celui de 2015[40].Cela a affecté d'une manière ou d'une autre les activités de la Commission car les rapports qui devraient être annuels selon la loi connaissent des retards. Ici nous pouvons parler les rapports de 2017 et 2018 qui ne sont pas présentés officiellement devant les instances habilitées et par conséquent non disponibles au public. Tout au long de ces deux mandats, la Commission a connu d'une façon permanente de problèmes liés à l'insuffisance de moyens[41]. Cela se concrétise par le fait que certaines

[37] Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2012, p.32
[38] Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2013, p.18
[39]Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2015, p.31
[40] Rapport annuel de la CNIDH de 2015, p.2

[41] Rapport annuel de la CNIDH de 2013, p.41

activités que la Commission avait commencées ou prévues ont été suspendues ou annulées. Nous pouvons citer le Bimestriel qui a sorti deux numéros seulement, la création des antennes provinciales qui a été changé en antennes régionales, et j'en passe. Ainsi par exemple, la CNIDH est uniquement dotée de trois antennes à Makamba, Gitega et Ngozi, faisant office d'antennes régionales alors que les sollicitations et les saisines proviennent de tout le pays. En plus, elles ne disposent que de deux cadres, dont un assistant juriste payé par un projet pour un contrat d'une année. Une autre contrainte majeure pour les antennes est qu'elles ne sont pas dotées de moyens de déplacement pour faciliter la vérification des allégations de violations des droits de l'homme enregistrées[42].

Bref, dans ce chapitre nous avons vu respectivement la définition de la CNIDH par rapport aux institutions similaires, les processus qui ont abouti à la création de la CNIDH, son cadre légal, ses missions et une synthèse de ses réalisations, ainsi que les défis rencontrés par cette Commission au cours de ces deux mandats visés par notre travail. Après ce premier chapitre, nous allons entamer le second, où nous allons analyser les activités réalisées par la Commission suivant le rôle consultatif conformément aux objectifs de la recherche.

[42]Rapport annuel de la CNIDH de 2013, p.5

Chapitre 2. ANALYSE DES ACTIVITES DEJA MENEES PAR LA CNIDH DANS SON ROLE CONSULTATIF

Les activités réalisées par la CNIDH au cours de ces deux mandats sont nombreuses. Dans ce chapitre, nous allons analyser les avis et considérations que la Commission a adressés aux institutions étatiques après leurs demandes et aussi en usant de sa faculté d'auto-saisine. Ensuite nous allons essayer d'inventorier les avis et considérations qui ont été suivis de suites favorables. Enfin, nous allons voir l'attitude de la CNIDH face aux avis non considérés par les institutions concernées. Une disposition de la loi qui va nous servir comme référence dans l'analyse de toutes ces matières est l'alinéa premier de l'article 6 de la loi de 2011portant création de la CNIDH. Cette disposition stipule que la Commission a la possibilité de : *« Fournir à titre consultatif au Gouvernement, au Parlement, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto-saisine, des avis, recommandations et propositions concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme en particulier sur les projets et propositions de lois relatifs aux droits de l'homme ».*

Section 1 : Avis et considérations émis par la CNIDH suite à la demande des institutions étatiques

Dans les différents rapports consultés, les avis et considérations dressés par la CNIDH suite à la demande des institutions étatiques ne sont pas nombreux. Mais nous avons relevé quelques cas. Ainsi, sur invitation du Ministère de la défense nationale et des anciens combattants (MDNAC), la CNIDH a participé à des missions d'enquête sur les allégations d'abus et d'exploitation sexuels contre certains militaires faisant partie des contingents burundais en mission de paix au sein de la Mission africaine en somalie (AMISOM) et de la Mission des nations unies en république centrafricaine (MINUSCA). La CNIDH a contribué à ces enquêtes en apportant son expertise en matière d'enquêtes sur les violations des droits de l'homme et en particulier des violences basées sur le genre.[43]

En plus, à la demande du Ministère des relations extérieure et de la coopération internationale, la CNIDH a participé à la préparation, au cadrage et à la facilitation de la mission des observateurs des droits de l'homme et des experts militaires de l'Union Africaine déployée en

[43]Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2015, p.36

juillet 2015, et de la mission d'établissement des faits de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples du 7 au 13 décembre 2015[44].

Enfin, à part les institutions étatiques, les citoyens ont aussi saisi la Commission dans le cadre de ce rôle consultatif. Par exemples, suite à une saisine de la Commission par 22 élèves finalistes de l'Ecole Technique Secondaire (ETS) de Kamenge, qui avaient été renvoyés définitivement en date du 10 juillet 2015, après un mouvement de grève qui avait tourné à la violence, la CNIDH a, à son tour, saisi la Ministre de l'Education, lui demandant d'intervenir pour la révision de cette mesure que la Commission considérait comme disproportionnée et contre-productive[45].

Section 2 : Avis et considérations déjà soumis par la CNIDH aux institutions habilitées en usant de sa faculté d'auto-saisine

Dans les rapports, déclarations et bien d'autres activités que la Commission a réalisées par rapport à ce rôle consultatif, nous avons constaté que la plupart d'entre eux relèvent de son propre initiative. Dans cette analyse, nous avons groupé ces activités dans les principaux domaines suivants :

- L'indépendance et fonctionnement effectifs de la CNIDH ;
- La ratification et adhésion aux instruments internationaux ;
- Le droit d'accès à la justice équitable ;
- Les réformes du système éducatif burundais et le droit à l'éducation ;
- Les droits spécifiques et catégoriels ;
- La presse et le droit d'association, syndical et liberté d'expression ;
- Domaines politiques et autres.

Considérées ensemble, les interventions fournies dans ces différents domaines par la CNIDH au cours de ces deux mandats et conformément à la loi sont détaillées ans les lignes qui suivent.

[44]Idem, pp.36-37
[45]Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2015, p.36

§1 : L'indépendance et fonctionnement effectifs de la CNIDH

Pour bien accomplir sa mission, en plus de l'indépendance lui conférée par la loi, la Commission doit nécessairement avoir des moyens. Dans tous ses rapports, la Commission est toujours revenue sur les moyens qui restent inférieurs par rapport aux activités prévues[46]. C'est ainsi qu'elle a toujours recommandé au gouvernement de lui doter de moyens suffisants pour lui rendre opérationnelle et lui permettre d'assurer ses responsabilités en conformité avec la loi N°1/04 du 5 janvier 2011 portant sa création essentiellement à son article 32 qui stipule que les ressources de la Commission proviennent essentiellement du budget de l'Etat[47].

Dans une étude conjointe du PNUD et RINADH sur les INDH africaines, le constat est que le financement des institutions nouvellement créées est insuffisant. Les gouvernements mettent davantage l'accent sur l'établissement légal des INDH, sans donner une attention commensurable à la planification et aux dispositions financières des coûts de mise en place, poursuit-elle[48].Le manque de moyens suffisants affecte indéniablement les activités de la CNIDH et par conséquent son indépendance.

En plus des moyens financiers qui peuvent ralentir les activités de la CNIDH, dans ses rapports, elle a dressé des recommandations qui visent la modification de la loi qui la régisse. Ainsi, pour la CNIDH, l'un des défis majeurs qui peuvent nuire à l'indépendance des commissaires est le caractère renouvelable de leur mandat. Même si l'article 8 de la loi portant sa création indique que la CNIDH est composée de personnalités reconnues notamment pour leur intégrité, leur esprit d'indépendance et leur attachement à la cause des droits de l'homme, d'aucuns pourraient penser que dans certaines circonstances l'un ou l'autre Commissaire peut adopter un comportement passif face aux violations graves des droits de l'homme dans le seul but de faire plaisir aux pouvoirs publics dont il espère un renouvellement de son mandat. Un mandat long et non renouvelable est donc souhaitable.[49]Cette idée avait été évoquée par OAG dans son étude sur la CNIDH en 2012. Elle disait : « *Le caractère renouvelable du mandat : un risque d'inféodation aux organes de*

[46]Premier rapport annuel de la CNIDH de 2011, p.59
[47] La loi n°1/04 du 5 janvier 2011 portant création de la CNIDH, p.9
[48]PNUD et RINADH, *Etude sur l'état des institutions nationales africaines des droits de l'homme*, 2016, p.48
[49]Rapport alternatif de la commission nationale indépendante des droits de l'homme du Burundi sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 2014, p.8

nomination ». Pour lui, un mandat renouvelable expose à des intrigues, à des marchandages. Un mandat non renouvelable pour une longue durée est un facteur d'indépendance[50].

§2 : La ratification et adhésion aux instruments internationaux

Tout au début, la CNIDH a été préoccupée par le souci de voir le Burundi devenu partie à tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, les activités planifiées dans ce domaine, concerne en premier lieu un inventaire et une collecte des traités et conventions internationales en matière des droits de l'homme signés ou ratifiés par le Burundi[51]. International Service for Human Rights dans son ouvrage *Guide simple sur les Organes de Traités des Nations Unies,* nous montre tous les principaux traités parfois appelés instruments « fondamentaux » qui s'inspirent des dispositions établies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Selon cet ouvrage, ils sont au nombre de neuf hormis leurs Protocoles facultatifs ou additionnels. Ils sont respectivement :

1) La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 ;
2) Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ;
3) Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1996 ;
4) La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 ;
5) La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 ;
6) La Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 ;
7) La Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990 ;
8) La Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006 ;
9) La Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées de 2006[52].

A ces traités internationaux, nous pouvons ajouter la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant reconnus sur le

[50] OAG, 2012, p.62
[51] Premier rapport de la CNIDH de 2011, p.53
[52] International Service for Human Rights in *Guide simple sur les Organes de Traités des Nations Unies*, 2015, p : 36-38

continent africain et dont le Burundi est partie. Tous ces traités disposent chacun d'un organe de surveillance dénommé « organes de traités » qui, selon le même ouvrage sont des comités internationaux composés d'experts indépendants qui surveillent l'application par les États parties de chacun des neuf traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et de leurs protocoles facultatifs.

A ce niveau, la CNIDH félicite le gouvernement du pas déjà franchi, mais réitère son obligation sur les autres qui ne le sont pas encore. Dans le cadre de sa contribution à l'Examen Périodique Universel 2013 et de 2017, la CNIDH a formulé des recommandations appelant le gouvernement à accorder la priorité à la ratification des conventions et protocoles relatifs aux droits de l'homme émanant de différents organes de traités des Nations Unies. Il s'agit de :

- ✓ Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort comme c'est le cas pour le code pénal de 2017 à partir de l'article 44 ;
- ✓ La convention internationale pour la protection de tous les travailleurs migrant et les membres de leur famille ;
- ✓ La convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.
- ✓ La Convention relative aux droits des personnes handicapées ;
- ✓ Les Protocoles additionnels à la Convention contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- ✓ Etc.

En plus de la ratification des traités ou conventions, la CNIDH interpelle au gouvernement de :

- ✓ Respecter les délais de rapportage auprès des mécanismes africains et onusiens de promotion et de protection des droits de l'homme[53] ;
- ✓ Mettre en œuvre les recommandations émises par les mécanismes des Nations Unies et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples[54]
- ✓ Procéder à l'inventaire des lois discriminatoires à l'égard de la femme afin de les amender en conformité avec la constitution et les instruments ratifiés par le Burundi

[53] Rapport annuel de la CNIDH de 2013, p.47
[54] Rapport annuel de la CNIDH de 2011, p.38

spécialement les recommandations émises par le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes[55] ;

- ✓ Promulguer la loi portant prévention, répression et réparation de la violence basée sur le genre [56];
- ✓ Etc.

§3 : Le droit d'accès à la justice équitable[57]

C'est visiblement le domaine qui a préoccupé beaucoup la CNIDH dans toutes ses activités. Sur ce sujet, la CNIDH a exhorté presque toujours au gouvernement de :

- ✓ Initier des actions ou initiatives législatives et/ou réglementaires afin de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, au travers des garanties relatives au recrutement, à la promotion, à la mobilité, au régime disciplinaire des magistrats ;
- ✓ Assurer l'assistance juridique et judiciaire des catégories de justiciables aux revenus trop modestes ;
- ✓ Mettre sur pied un mécanisme national de prévention de la torture conformément à l'article 17 du protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la torture étant donné que le Burundi vient de ratifier ledit protocole ;
- ✓ Traduire et vulgariser le plus largement possible les textes de lois nationales et internationales de protection des droits de l'homme en particulier le CP, le CPP, la Constitution, le Code foncier, le Code des personnes et de la famille, la DUDH et les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ;
- ✓ Octroyer un budget suffisant au secteur de la Justice et financer particulièrement la mise en œuvre des innovations contenues dans le nouveau CPP.
- ✓ Informatiser progressivement les services de greffe des cours et tribunaux et infliger des sanctions aux agents de l'ordre judiciaire impliqués dans la disparition des dossiers.
- ✓ Etc.

Au cours de ses descentes dans différentes prisons, la CNIDH a constaté que les détenus condamnés à mort en vertu de l'ancien code pénal purgent une peine abolie dans le code pénal

[55]Rapport annuel de la CNIDH de 2013, p.43
[56] Rapport annuel de la CNIDH de 2013, p.43
[57] Les avis et considérations qui insistent sur le droit d'accès à une justice équitable sont dominants dans tous les rapports que la commission a pu produire aux cours de ces deux premiers mandats.

en vigueur depuis le 22 avril 2009. La CNIDH a constaté que le législateur n'a pas clarifié le sort des prisonniers condamnés à mort sous l'ancien régime juridique. La CNIDH a constaté en outre que les condamnés à mort sont détenus illégalement et ne peuvent pas bénéficier de l'assouplissement de leur peine comme les autres détenus condamnés pour les mêmes faits dans le nouveau code pénal qui dispose en son article 127, alinéa 2, que « *les condamnés à perpétuité peuvent être mis en liberté conditionnellement lorsque la durée de l'incarcération déjà subie dépasse dix ans* »[58].*Pour ce constat, de la CNIDH a recommandé aux institutions habilitées* d'initier un projet de loi commuant la peine de mort en perpétuité et de faire bénéficier rétroactivement aux condamnés à mort sous l'ancien régime juridique et remplissant les conditions, l'assouplissement de peine prévue à l'article 127, alinéa 2 du code pénal[59].

En plus de ces recommandations, au cours de ses descentes sur terrain, la CNIDH a constaté à maintes reprises que les prisons regorgent encore de détenus condamnés qui ont déjà purgé le quart de la peine. En plus, la surpopulation carcérale résulte en partie de la faible application de l'article 129 du code pénal de 2017 qui prévoit qu'en pareille cas, « *les condamnés qui ont à subir une ou plusieurs peines comportant privation de liberté, peuvent être mis en liberté conditionnellement lorsqu'ils ont accompli un quart de ces peines, pourvu que la durée de l'incarcération déjà subie dépasse trois mois »*[60].

La CNIDH a constaté en outre que les directeurs des prisons proposent régulièrement aux autorités compétentes des listes des détenus éligibles à la libération conditionnelle mais que leurs dossiers accusent une lenteur excessive dans le traitement.

Pour toutes ces raisons, la CNIDH a montré au gouvernement l'intérêt de :

- ✓ Prendre toutes les mesures nécessaires pour que les dossiers des détenus proposés à la libération conditionnelle soient traités avec diligence par les autorités concernées ;
- ✓ Mettre sur pied des mesures d'application des peines alternatives à l'emprisonnement que sont les travaux d'intérêt général prévues par les articles 53 à 59 du code pénal cité ci-haut en vue de désengorger les maisons de détention.
- ✓ Définir un délai de traitement des dossiers dans les cours et tribunaux afin de se conformer au prescrit de la Constitution en son article 38 qui stipule que toute

[58]Premier rapport de la CNIDH, p.74
[59] Ibidem
[60]Article 129 du code pénal de 2017

personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit entendue équitablement et à être jugée dans un délai raisonnable.

Comme cela se remarque dans presque tous les rapports, il subsiste de problèmes au niveau de la justice. Et sans une justice impartiale, tout effort déployé par le gouvernement et ses partenaires en matière de respect des droits de l'homme serait toujours voué à l'échec. Par exemple, la CNIDH donne quelques traits caractéristiques de la justice burundaise. Il s'agit entre autres des défis liés à la lenteur des procédures ou au non-respect des délais légaux, à la corruption, à l'ignorance de la loi par la population, à l'exécution des décisions judiciaires, à l'abus des recours contre les mesures d'exécution, au respect des garanties légales, à l'exercice du « libre arbitre » par les magistrats, à l'unification de la jurisprudence, au besoin de formation continue et de mise à jour par rapport aux développements, réformes et phénomènes nouveaux, au manque de ressources, à la non informatisation du système judiciaire, etc.[61]

§4 : Les réformes du système éducatif burundais et le droit à l'éducation

Le droit à l'éducation est garanti dans les instruments internationaux des droits de l'homme par exemples l'art. 26 de la DUDH, l'art. 13 du PIDESC et la constitution actuelle de la République du Burundi en son article 53. Et partout dans le monde, l'éducation connait toujours des avancées, des réformes, etc. L'Afrique et le Burundi en particulier ne sont pas épargnés. Mais pour y arriver avec satisfaction, il y'a bien sûr des préalables. Les plus récentes réformes effectuées dans le système éducatif burundais sont le BMD[62] et l'enseignement fondamental[63].

Pour harmoniser le système éducatif burundais avec les besoins du moment, la CNIDH n'a pas manqué de dresser des recommandations à qui de droit. Parmi ces recommandations, il y'a lieu de citer :

- ✓ Structurer le système éducatif burundais sous un seul département ministériel et mettre en place une structure ministérielle de suivi et de contrôle de la cohérence des réformes entreprises à tous les paliers du système éducatif burundais ;

[6161] Rapport annuel de 2013 de la CNIDH, Edith 2013, p.86
[62]La loi n°1/ 22 du 30 décembre 2011 portant réforme de l'enseignement supérieur au Burundi.
[63]Loi n°1/19 du 10 septembre 2013 portant réorganisation de l'enseignement de base et secondaire au Burundi.

- ✓ Mettre en synergie les commissions nationales respectives de l'enseignement de base et secondaire et de l'enseignement supérieur pour un meilleur pilotage des réformes ;
- ✓ Aménager une introduction progressive des langues dans l'enseignement fondamental ;
- ✓ Créer un fonds d'appui pour le développement des projets d'autofinancement des écoles fondamentales dans le cadre de l'extension des activités en rapport avec l'entrepreneuriat ;
- ✓ Mettre en place une politique qui facilite l'accès aux équipements TICs utiles à la mise en œuvre efficace des exigences du BMD ;
- ✓ Envisager au niveau de l'enseignement supérieur une proposition de formation initiale des enseignants adaptée aux exigences des programmes de l'enseignement fondamental et post fondamental avec une attention particulière aux lauréats qui doivent prester au niveau du cycle 4 de l'enseignement fondamental.

§5 : Les droits spécifiques et catégoriels

Dans tous les rapports ou autres activités réalisées par la CNIDH comme les déclarations, conférences, communiqués de presses, etc., l'exploitation et le trafic des êtres humains surtout les enfants et les femmes restent une réalité au Burundi. La Commission demande aux organes habilités de :

- ✓ Améliorer le cadre légal et institutionnel pour la prévention et la lutte contre le phénomène d'exploitation et de trafic des enfants notamment en renforçant le commissariat de police spécialisé dans la protection des enfants ;
- ✓ Informatiser les services de l'état civil et ceux qui délivrent d'autres documents administratifs ;
- ✓ Assurer la protection des victimes, témoins et autres informateurs sur le phénomène d'exploitation et de trafic des enfants ;
- ✓ Mettre en œuvre des stratégies participatives permettant le déblocage des entraves à la scolarisation de la fille au primaire, secondaire et universitaire pour son autonomie et épanouissement moral et intellectuel qui l'affranchirait dans l'avenir de toute discrimination liée à l'ignorance ;
- ✓ Dispenser des formations spéciales et adaptées aux acteurs intervenant en Justice leur permettant la célérité des affaires impliquant des enfants mineurs et leur doter des moyens matériels et financiers ;

- ✓ Mettre en place des maisons de rééducation et de resocialisation des enfants délinquants ;
- ✓ Renforcer la brigade des mineurs en la dotant de moyens suffisants et en renforçant ses capacités ;
- ✓ Prendre des mesures adéquates visant à encadrer la jeunesse, y compris à travers l'éducation civique, ainsi qu'à prévenir et réprimer le recrutement des jeunes et des enfants dans des activités de belligérance.

En matière de la santé mentale, la CNIDH n'a pas manqué de formuler des recommandations au gouvernement[64] :

- ✓ Multiplier et appuyer substantiellement les structures de soins des malades mentaux ;
- ✓ Subventionner les soins de santé des malades mentaux ;
- ✓ Initier une législation sur la santé mentale.

§6 : La presse et le droit d'association, syndical et liberté d'expression

Des avis et considérations ont été adressés à l'Assemblée Nationale en octobre 2012 sur le projet de loi sur la presse attirant son attention sur la conformité de ce projet aux instruments nationaux comme la Constitution et internationaux comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques obligeant le Burundi à garantir la liberté de la presse. D'autres recommandations ont été adressées au gouvernement sur la problématique de la vie chère le 27 mars 2012 à la suite d'un conflit qui opposait le gouvernement, aux syndicalistes et leaders de la société civile[65]. La CNIDH recommandait notamment la mise sur pied d'un cadre spécifique de dialogue social représentatif des principales forces sociales et économiques où toutes les questions en rapport avec la vie chère seraient abordées.

Enfin, dans ce domaine, la CNIDH a interpelé les organes habilités de poursuivre les actions déjà entreprises en vue d'une réouverture progressive des médias privés actuellement fermés suite au conflit éclaté en 2015, sans préjudice des responsabilités individuelles ou corporatives des uns et des autres[66].

[64]Troisième rapport annuel de la CNIDH de 2013, p.44
[65]Deuxième rapport annuel de la CNIDH de 2012, p.109
[66] Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2015, p. 89

§7 : Domaines politiques et autres

Dans l'exercice de sa mission de conseil, la CNIDH a apporté ses conseils à différents départements ministériels et à d'autres autorités ou structures de l'Etat sur nombre de questions relatives aux droits de l'homme, soit de nature générique, soit liées à la gestion de certains dossiers spécifiques. Sous cet angle, la Commission a présenté au Ministère de la Justice une note d'analyse et de recommandations sur la situation des 51 enfants mineurs qui étaient détenus à la prison de Rumonge après leur arrestation en province de Cibitoke au mois de juillet 2015 pour participation à des bandes armées. La CNIDH a recommandé leur transfert vers les centres de rééducation ou des prisons pour mineurs les plus proches de leurs familles, des mesures alternatives à la privation de liberté, surtout pour les élèves, l'accélération des procédures judiciaires engagées contre ces enfants et leur réinsertion après leur libération[67].

La CNIDH a également adressé à la Ministre de l'éducation une note relative aux conditions d'hygiène et au risque d'effondrement des locaux de l'Ecole primaire du Bassin I qui sont en état de vétusté avancée. Constatant que ces conditions présentaient un risque pour la santé et la vie des élèves comme du personnel de l'école, la CNIDH a recommandé au Ministère de mobiliser les ressources nécessaires en vue de la réfection des bâtiments de l'école et la construction d'une clôture, et de sensibiliser les riverains, les anciens et les parents d'élèves afin de susciter leur contribution. La présentation de cette note a été aussi l'occasion d'échanger avec la Ministre de l'Education sur divers problèmes systémiques et de partager avec elle les points de vue de la CNIDH sur les pistes de solution possibles[68].

De surcroît, suite à une saisine de la CNIDH par 22 élèves finalistes de l'Ecole Technique Secondaire (ETS) de Kamenge, qui avaient été renvoyés définitivement en date du 10 juillet 2015, après un mouvement de grève qui avait tourné à la violence, la CNIDH a, à son tour, saisi la Ministre de l'Education, lui demandant d'intervenir pour la révision de cette mesure que la Commission considérait comme disproportionnée et contre-productive[69].

Par ailleurs, la CNIDH a contribué activement à l'élaboration de l'Avant-projet de loi portant protection des victimes et des témoins et autres personnes en situation de risque. La

[67]Rapport annuel de 2015, p.83
[68]Rapport annuel de la CNIDH, Edition 201, p.31
69Idem, p.36

promulgation de cette loi est l'une des conditions *sine qua none* de l'opérationnalisation de la CVR[70].

Section 3 : Avis et considérations suivis de suites favorables

Dès sa création, la CNIDH a été accueillie avec bienveillance par tous les partenaires de la société burundaise. Ainsi, nous constatons que le gouvernement a réalisé tant d'activités probablement suite aux avis et recommandations de la CNIDH. Nous allons revenir sur quelques cas d'illustrations.

Dans le domaine de la ratification et adhésion aux instruments internationaux, le Burundi a déjà ratifié presque tous les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, aussi bien au niveau international qu'au niveau régional, la convention la plus récemment ratifiée étant la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CPDH), ratifiée le 22 mai 2014. Il lui reste la convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. La ratification emporte des engagements notamment celui de présenter aux organes de suivi de la mise en œuvre des traités des rapports initiaux et périodiques sur l'état de mise en œuvre de ces traités.

En plus, dans le domaine de la loi, il y'a eu des révisions de celles existantes et l'adoption des nouvelles. Mais, nous ne pouvons pas affirmer que ces révisions émanent des avis et considérations de la CNIDH sans une enquête appropriée. Ici nous pouvons énumérer :

- ✓ La constitution du Burundi adoptée le 7 juin 2018
- ✓ Loi n°1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal et le code de procédure pénal ;
- ✓ Loi n°1/19 du 14 septembre 2018 portant modification de la loi n°1/15 du 9 mai 2015 régissant la presse au Burundi ;
- ✓ Loi n° 1/13 du 22 septembre 2016 portant prévention, protection des victimes et répression des violences basées sur le genre ;
- ✓ Loi n°1/04 du 27 juin 2016 portant protection des victimes, témoins et d'autres personnes en situation de risque qui est une précondition aux activités de la CVR.

Au niveau de l'éducation, les plus récentes réformes effectuées au Burundi sont le BMD et l'enseignement fondamental respectivement régis par les lois n°1/ 22 du 30 décembre 2011

70 Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2016, p.42

etn°1/19 du 10 septembre 2013. L'avis qui concerne l'introduction progressive des langues dans l'enseignement fondamental vient d'être réalisé avec la rentrée scolaire 2019-2020. L'une des principales spécificités de cette réforme qui commence avec la 1ère année, est le décalage de l'enseignement des langues avec une place prépondérante accordée à la langue maternelle le Kirundi. Ainsi, le Kirundi et le Français seront enseignés au premier cycle, l'Anglais interviendra en 3ème année, tandis que le Kiswahili sera enseigné à partir de la 5ème année[71].

Dans d'autres domaines qui englobent la politique, la résolution des conflits entre protagonistes, la CNIDH a présenté au Ministère de la justice une note d'analyse et de recommandations sur la situation des 51 enfants mineurs comme nous l'avons déjà vu ci-haut. Cette situation a été résolue car tous ces enfants ont finalement été remis en liberté le 30novembre 2015 après avoir bénéficié d'une formation patriotique d'un mois. Ensuite, la CNIDH a interpelé le ministère de l'éducation sur le conflit qui opposait l'Ecole technique Secondaire de Kamenge et 22 élèves. Grâce à l'implication de la CNIDH et de l'autorité ministérielle une solution amiable à ce malentendu a été trouvée. Les sanctions que l'école avait prévues ont été allégées et les élèves concernés ont pu passer l'examen d'Etat. Toutefois, les autorités de l'Ecole ont pris la décision de retenir leurs diplômes pendant deux ans[72].

Section 4 : Suites réservées par la CNDH aux avis et considérations émis et sans issus favorables

Avant de nous pencher sur les suites que la CNIDH réserve à ses avis et recommandations qui n'ont pas connus de suite favorable selon la Commission. Passons en revue quelques-uns comme décrits dans les différents rapports de la commission.

En matière de ratification des traités internationaux, le gouvernement du Burundi n'a pas encore satisfait les attentes de la communauté internationale. Selon les résultats des rapports de la Commission consultés et le récent rapport de l'examen périodique universel pour le Burundi de 2017[73], il y'a des conventions que le Burundi est interpelé à ratifier. Il s'agit par exemple du deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consiste à abolir la peine de mort sachant que le Code Pénal de

[71] Module de formation des enseignants de la première année fondamentale, 2019
[72] Rapport annuel de la CNIDH, édition 2015, p.36
[73]Examen périodique universel sur le Burundi de 2017, p.3

2017 le consacre déjà en son article 44, de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme (Protocole de Maputo)et de la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), et bien d'autres[74].

Le Burundi connait aussi des retards dans la transmission des rapports initiaux et périodiques aux organes des traités. Par exemple, sur la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, aucun autre rapport périodique n'a été soumis par le Burundi après la présentation en avril 1997 de son dixième rapport périodique alors que le rapport devrait paraitre tous les deux ans au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Ainsi, pour répondre aux préoccupations de la CNIDH dans ce domaine, le gouvernement du Burundi, via son Ministère des droits de la personne humaine, des affaires sociales et du genre a, par ordonnance n°225/554 du 8 avril 2015, mis en place un Comité interministériel permanent de rédaction des rapports[75].

Enfin, nous pouvons revenir sur les recommandations qui concernent la traduction et la vulgarisation le plus largement possible des principaux textes de lois nationales et internationales de protection des droits de l'homme en particulier la Constitution, le Code Pénal, la DUDH et les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme qui n'ont pas encore eu lieu. Et bien d'autres recommandations qui concernent l'indépendance financière de la CNIDH et l'impartialité en matière de la justice[76].

Ainsi, l'article 35 de la loi qui régit la Commission stipule que le Président de la Commission adresse à l'Assemblée Nationale et au Président de la République un rapport annuel sur les activités de la Commission et des rapports sur la situation des droits de l'homme dans le pays. Aussi les rapports de la Commission sont rendus publics. Même si la loi dispose cela, il y'a des rapports qui ne sont pas présentés et publiés. C'est le cas des rapports de 2014, 2017 et 2018. Parmi les raisons comme nous l'a expliqué le Secrétaire Général : « *il y'a eu de*

[74] Rapport annuel de la CNIDH de 2016, p.39

[75]Ordonnance ministériel n°225/554 du 8 avril 2015portant mise en place du Comité interministériel permanent de rédaction des rapports[75].

[76]Rapport annuel de la CNIDH, Edition 2015, p.84

contretemps et la manque disponibilité des institutions de l'Etat»[77].Réponses qui ne sont pas du tout convaincantes.

En plus, le règlement d'ordre intérieur de la Commission dans ses articles 51 et 52 précise que les rapports de la CNIDH contiennent : *« des résultats obtenus des suites des recommandations faites aux personnes ou aux organismes visés par ces interventions ; les modalités de suivi des avis et recommandations de la commission »*. Mais dans tous rapports que nous avons consultés, ces dispositions ne sont pas considérées.

Dans les 5 rapports consultés[78], la Commission n'a pas pu préciser d'une façon nette les suites de ses avis et recommandations qui n'ont pas connu de suites favorables. C'est ainsi que nous avons approché le secrétaire général pour lui interroger à ce sujet[79]. Au cours de notre entretien, le secrétaire général nous a expliqué que chaque fois que la commission émet des avis et recommandations dans un rapport ou déclaration aux organes habilités et que ces derniers ne les réservent pas de suites favorables, la Commission reformule les recommandations dans les rapports ou déclarations qui suivent. Pour notre interlocuteur, cette mesure a pour but d'attirer l'attention des organismes visés de l'ampleur de la question sur les droits de l'homme. Aussi, la commission peut décider de médiatiser la situation pour alerter le public qui est le principal destinataire des droits, mais aussi la communauté toute entière, tant nationale qu'internationale. La publication d'une situation réveille le gouvernement en général et les institutions concernées en particulier. La Commission fait recours à toutes ces mesures parce qu'elle n'a pas de force contraignante pour forcer les institutions étatiques.

A la question de savoir si la Commission ne peut pas formuler des recommandations qui sont hors limites des moyens du gouvernement, notre interlocuteur nous a réitéré que la Commission ne peut pas se taire devant un cas de violation des droits de l'homme sous prétexte que le gouvernement n'est pas à mesure d'y répondre[80]. Il poursuit en disant que si le gouvernement manifeste la volonté, il pourra formuler la demande de moyens auprès de la communauté internationale suivant les dispositions du chapitre 10 de la charte des Nations Unies qui parle de la coopération économique et sociale entre les Etats membres[81].

[77] Entretien avec le secrétaire général de la CNIDH le 18 /12/2019
[78] Rapports annuels de la CNIDH, Editions 2011, 2012, 2013, 2015 et 2016
[79] Entretien avec le secrétaire général de la CNIDH le 18 /12/2019
[80] Entretien avec le secrétaire général de la CNIDH le 18 /12/2019
[81]Charte des Nations Unies de 1945

CONCLUSION GENERALE

Le travail a pour thème, ***« le rôle consultatif de la commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi ».*** Son intérêt consiste à analyser des activités de la CNIDH dans son rôle consultatif conformément aux dispositions de l'article 6 alinéa premier. Le travail était subdivisé en deux chapitres qui traitent respectivement la présentation de la commission nationale indépendante des droits de l'homme en générale et l'analyse des activités déjà menées par la CNIDH dans son rôle consultatif. C'est ce dernier chapitre qui était au centre de notre étude. Au premier chapitre nous avons défini le concept CNIDH par rapport aux institutions analogues. Ensuite, nous avons montré les processus qui ont abouti à sa création. Nous avons ensuite analysé le cadre légal des INDHs dont la CNIDH. Toujours dans ce premier chapitre, nous avons décrit d'une façon synthétique les grandes réalisations de la Commission suivant les différentes missions lui assignées par la loi. Au deuxième chapitre, nous avons passé en revue les avis et les considérations que la CNIDH a fourni suite à la demande des institutions étatiques et aussi ceux produits en usant de sa faculté d'auto-saisine. Après, nous avons essayé d'analyser ceux qui ont été suivis de suites favorables. Enfin, nous nous sommes penchés sur les suites que la CNIDH réserve aux recommandations non tenues en considération par le gouvernement et ses démembrements.

Tout au début de son travail, c'est-à-dire au premier mandat, la CNIDH a travaillé beaucoup. Elle a fait des études allant dans le sens d'éclaircir la situation des droits de l'homme au Burundi et a formulé beaucoup des recommandations aux concernés. Même si les institutions étatiques, avaient à consulter la commission, le constat est que cette initiative a été exercée très rarement. La plupart de cas, la commission a fait recours à sa faculté d'auto-saisine pour accomplir sa mission. Aussi, très peu de ses avis, considérations et recommandations ont été couronnés de succès. Cela s'explique par le fait que jusqu'à la fin de son deuxième mandat, la question de violations des droits de l'homme reste au centre de débats au Burundi. Les prisons restent saturées, l'informatisation des données pour faire face à la partialité en matière de la justice n'a pas encore eu lieu, etc. Ainsi, c'est probablement cette réticence des institutions du gouvernement à la mise en application des avis et recommandations de la CNIDH qui diminue sa confiance chez les citoyens et les défenseurs des droits de l'homme en particulier. A notre sens, ce ne pas compréhensible d'entendre que la Commission n'a pas pu présenter son rapport annuel conformément à la loi suite au manque du temps de la part des institutions

étatiques. Ce manque du temps cache d'autres mobiles qui nécessitent une étude pour les découvrir.

Si nous analysons le nombre des avis et recommandations que la CNIDH a dressés à qui de droit au cours de ces deux mandats écoulés et le nombre de ceux qui ont été suivis d'effets, nous pouvons nous poser des questions sur leurs qualités. Parmi les avis et recommandations de la CNIDH, il y a ceux qui sont difficiles à réaliser dans leurs totalités. Par exemple, tenant compte de l'état actuel du Burundi, il est difficile d'informatiser toutes les données en matière de la justice alors qu'il y'a jusqu'aujourd'hui des communes qui n'ont pas d'électricité pour pouvoir utiliser les machines. Les avis fournis par la CNIDH sont fondés parce qu'ils relèvent de la disposition de la loi portant création de la CNIDH dans son article 6 alinéa premier. Cette disposition précise que la CNIDH a les prérogatives de fournir à titre consultatif au Gouvernement, au Parlement, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto-saisine, des avis, recommandations et propositions concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme en particulier sur les projets et propositions de lois relatifs aux droits de l'homme.

Bref, comme c'est le cas pour le règlement d'ordre intérieur aux articles 51 et 52 de la CNIDH, il manque une disposition dans la loi qui régisse cette Commission qui clarifiera l'attitude de la CNIDH face à ses avis et recommandations non suivis d'effets.

Cependant, nous ne prétendons pas avoir épuisé tous les contours du sujet, d'où nous interpelons d'autres chercheurs intéressés par notre travail à l'améliorer en l'abordant sous d'autres formes.

REFERENCE BIBLIOGRAPHIQUES

A. INSTRUMENTS JURIDIQUES

A.1. Internationaux

1) *La déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, http/cnidh.bi/publiée le 15/11/2019 à 12h11min.*
2) *Le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, http/cnidh.bi/publiée le 15/11/2019 à 12h11min.*
3) *Le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, http/cnidh.bi/publiée le 15/11/2019 à 12h11min.*
4) *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples, juin 1981, http/cnidh.bi/publiée le 15/11/2019 à 12h11min.*

A.2. Nationaux

1) *Loi n°1/O1 du 18 mars 2005 portant promulgation de la constitution de la république du Burundi, BOB n°3Ter/2OO5, p.35, http/cnidh.bi/publiée le 15/11/2019 à 12h11min.*
2) *Loi n°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la commission nationale indépendante des droits de l'homme au Burundi.*
3) *Règlement d'ordre intérieur de la CNIDH adopté en février 2012, bibliothèque de la CNIDH, siège.*
4) *Loi n°1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal, http/cnidh.bi/publiée le 15/11/2019 à 12h11min.*
5) *La constitution de la République du Burundi du 7 juin 2018, http/cnidh.bi/publiée le 15/11/2019 à 12h11min.*

B. OUVRAGES

1) LA PEYRE, A., et Al., *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, BRUYLANT, Vol.1, 1990, p. 318
2) LOCHAK, D., *Les droits de l'homme*, Paris, LA DECOUVERTE, 2002, p.124
3) JEUGE-MAYNART, I., *Le petit Larousse*, Paris, MONTPARNASSE 75283, 2008, p.1811

4) FIERENS, J., *Les droits naturels pour le meilleur et pour le pire*, Namur, Presses universitaires de Namur, Vol. 30, 2014, p.138

C. MEMOIRES

1) CHAMPEAU, G., *Les intermédiaires de l'internet face aux droits de l'homme : de l'obligation de respecter à la responsabilité de protéger.* Mémoire en ligne, Paris : Université de Nantes, 2015, p. 91

2) HEZAGIRA, A., *Des mécanismes appliqués par la commission nationale indépendante des droits de l'homme en matière de promotion et de protection des droits de l'homme*. Mémoire, Bujumbura : UB-CHAIRE UNESCO, 2014.

3) NIZIGIYIMANA, *P-C., La non-conformité de la commission gouvernementale des droits de la personne humaine aux statuts des INDH et son impact sur son efficacité.* Mémoire, Bujumbura : UB-CHAIRE UNESCO, 2007. P. 49

4) NSHIMIRIMANA, V., *De l'opportunité de la création de la CNIDH au Burundi.* Mémoire, Bujumbura : UB-CHAIRE UNESCO, 2010, p. 39

D. RAPPORTS, COURS ET AUTRES DOCUMENTS

1) BLANDFORD CONSULTING., *Étude sur l'état des Institutions nationales des droits de L'Homme (INDH) en Afrique.* Addis Abeba Ethiopie : Regional Service Center for Africa (PUND et RINADH), 2016, p.121

2) FIERENS, J., *Philosophie des droits de l'homme*. Cours, Bujumbura : UB-CHAIRE UNESCO, 2013-2014. P.140

3) HATUNGIMANA, A., *Histoire et politique des droits de l'homme*. Cours, Bujumbura : UB-CHAIRE UNESCO, 2013-2014, p.154

4) Human Rights. *Guide simple sur les Organes de Traités des Nations Unies,* 2015.

5) M. N'GUESSAN KOUAME., *Les institutions nationales des Droits de l'Homme (INDH) dans l'espace francophone.* Antananarivo, Madagascar, Commission Affaires Parlementaire, 2016.

6) OAG, *La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme : Institution porteuse d'espoir*, Bujumbura, Burundi, 2012, p. 81

7) ONU., *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. Fiche d'information n°19. New York et Genève, p.32

8) ONU., *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Historique, principes, fonctions et attributions,* New York et Genève. 2010, p.241
9) ONU*., Institutions nationales pour les droits de l'homme : Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. New York et Genève, 1996.
10) Principes de paris : Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme (octobre 1991).

E. SITES INTERNET

1) www.uantwerpen.be/en/projects/centre-des-grands-lacs-afrique/droit-pouvoir-paix-burundi/gouvernement/
2) www.hrw.org
3) www.amnesty.org
4) www.cnidh.bi
5) www.nhri.ohchr.org.