



Bulletin FrancoPaix

Vol. 1, no. 2 – Février 2016

Burundi :

Droit international, intervention humanitaire, génocide

Par Émile Ouédraogo

Depuis la décision du président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat lors des élections présidentielles de 2015, le Burundi est plongé dans une crise politique émaillée de violence. Devant l'ampleur des exactions dirigées contre les opposants au troisième mandat présidentiel,¹ le climat de terreur qui règne dans le pays et les propos tenus par certains hauts responsables burundais, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) ont dénoncé une crise « de plus en plus ethnique » avec un « risque de génocide ».²

Par conséquent, l'idée d'une intervention internationale a d'abord été avancée au sein de l'ONU sans se concrétiser. Le principe de

¹ La crise a déjà fait au moins 400 personnes tuées et plus de 200 000 Burundais réfugiés dans les pays frontaliers. Centre d'actualité de l'ONU, « Nouvelle vague « alarmante » de violations des droits humains au Burundi », 15 janvier 2016.

² Centre d'actualité de l'ONU, « Nouvelle vague « alarmante » de violations des droits humains au Burundi », 15 janvier 2016; Union africaine, Réunion du Conseil de paix et de sécurité sur la situation au Burundi, 17 décembre 2015 ; Amnesty international, « Dites-moi juste ce que je dois avouer », 24 août 2015.

Mot du directeur

Le Burundi est plongé dans une crise politique profonde et violente. Née de la volonté du président Nkurunziza de se maintenir au pouvoir pour un troisième mandat, la crise pose la question de la transition politique et celle de la résolution des conflits en Afrique.

La nature des violences et des violations des droits de l'homme au Burundi fait craindre le pire. L'ONU et l'Union africaine sont ainsi confrontées au problème de l'intervention militaire humanitaire. Face à la crainte d'un génocide, le droit international autorise le recours à la force militaire, ce qui n'a pas empêché l'épreuve de force entre la présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, qui voulait déployer une force d'intervention de 5000 soldats, et le président Nkurunziza qui a rejeté celle-ci comme une « force d'invasion ».

Émile Ouédraogo nous offre une analyse rigoureuse des possibilités du droit international dans le cas du Burundi.

Bruno Charbonneau,
Directeur, Centre FrancoPaix

Table des matières

1. Mot du directeur
2. *Burundi : droit international, intervention humanitaire, génocide*, par Émile Ouédraogo
3. Nouvelles et annonces

recourir à la force afin d'empêcher « un autre Rwanda » a été adopté par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA), mais, le 29 janvier 2016, la Conférence des chefs d'État de l'organisation n'est pas parvenue à dégager un consensus autorisant la mise en place d'une force préventive.

Face aux tergiversations, certains analystes appellent à une intervention internationale urgente tout en dénonçant l'immobilisme de la communauté internationale face à un génocide en préparation. D'autres préconisent le dialogue comme la seule issue au règlement de la crise. Quant au Burundi, le président Pierre Nkurunziza a évoqué la souveraineté de son pays en prévenant que la présence de troupes étrangères nécessite le consentement de son pays ou une autorisation explicite du Conseil de sécurité de l'ONU. À défaut de quoi, ces troupes seront considérées comme une « force d'invasion et d'occupation » et combattue comme telle.

Le cas du Burundi démontre bien le dilemme classique de l'intervention militaire humanitaire : qui, quand et comment autoriser l'utilisation de la force militaire à transgresser la souveraineté d'un État ? Les débats autour de la responsabilité de protéger ont bien visé à redéfinir le dilemme, mais le Burundi montre bien les limites du concept. Comme le président Nkurunziza l'admet, seul son consentement ou un vote du Conseil de sécurité de l'ONU légaliserait une telle intervention. Un tel vote, toutefois, passe notamment par un consensus sur la nature de la crise et la solution à y apporter ; de là les débats à savoir s'il y a un génocide ou un génocide en préparation au Burundi.

La notion de génocide en droit international

Le crime de génocide est codifié dans la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. La preuve du génocide repose essentiellement sur l'intention spécifique d'exterminer en tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux. Sans la preuve de celle-ci, il est impossible de conclure à ce crime.³

Toutefois, la preuve du dol spécial est difficile à établir. De manière générale, elle peut s'inférer des circonstances et des faits du crime.⁴ Ainsi sont notamment pris en compte le comportement discriminatoire de l'accusé, le nombre impressionnant de victimes, l'usage des termes insultants ou encore le caractère systématique et à grande échelle des violations commises.⁵

Il n'existe donc pas de critères précis pour déterminer une fois pour toute l'existence du dol spécial. Chaque situation est un cas d'espèce. C'est à travers une analyse rigoureuse des faits de la cause ainsi que de la preuve à sa disposition qu'un juge pourra juger au-delà de tout doute raisonnable de la commission d'un génocide.

Risque d'un possible génocide au Burundi ?

Le problème du dol spécial (et donc de l'intervention) est d'autant plus difficile lorsqu'on génocide serait « en cours de

³ Kai Ambos, « What does 'intent to destroy' in genocide mean? », *International Review of the Red Cross*, vol. 91, 2009, pp. 833-858.

⁴ Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie, *Le Procureur c/ Krstić*, Cas n° IT-98-33-A, 19 avril 2004, par. 34.

⁵ *Ibid* ; Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), *Le Procureur c/ Kayishema*, Cas n°ICTR-95-1, 21 mai 1999, par. 46.

préparation ». Le point de départ de l'analyse juridique n'est donc pas d'affirmer péremptoirement qu'il existe déjà un génocide au Burundi, car seul un procès définitif des prétendus auteurs pourrait attester définitivement ce fait.

Par contre, du point de vue de l'intervention militaire internationale, l'idée de prévention revient à affirmer qu'attendre un procès serait similaire à un constat d'échec. Certains discours tenus par des plus hauts responsables politiques burundais, relayés par la presse et confirmés par des organisations internationales et des ONG sur le terrain, cachent mal la rhétorique qui fut celle des auteurs du génocide au Rwanda. À titre d'exemple, le président du sénat a prévenu de façon cryptique ce à quoi doivent s'attendre les populations issues des quartiers contestataires : « Le jour où on donnera l'ordre de travailler, il ne restera plus rien. On fera le travail, tout sera brûlé. Vous tomberez dans vos maisons, on vous délogera même si vous êtes sous les pierres ».⁶

Selon l'historien Jean-Pierre Chrétien, ce discours relève de la pire rhétorique dans l'histoire régionale, celle qui a présidé à une logique génocidaire.⁷ Cette position est celle aussi du International Crisis Group qui a dénoncé un langage « clair » et qui « donne froid dans le dos », en référence directe au génocide rwandais.⁸ Par ailleurs, elle trouve écho dans la jurisprudence du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) qui confirme le sens de travailler, qui signifie « attaquer », et qui découle du substantif

Interahamwe, qui lui-même veut dire tuer ou exterminer ensemble.⁹

Les éléments du discours ne sont pas la seule preuve qui conduit à inférer la probabilité d'une intention génocidaire. L'analyse de rapports officiels venant des organes onusiens, de l'UA ainsi que plusieurs ONG, met en évidence la torture systématique, les mauvais traitements et les exactions dirigés contre des groupes cibles, l'utilisation de procédés tels que des brûlures à l'acide, les viols collectifs, des détenus forcés à se tenir sur leur tête pendant que leurs bourreaux les battent, des jeunes issus des quartiers contestataires exécutés délibérément par les forces de l'ordre, dont certains avec la tête totalement explosée.¹⁰

Ces faisceaux d'indices mis ensemble, contextualisés avec l'escalade de la violence, la peur généralisée, la déshumanisation de l'autre, la propagande haineuse dirigée contre certains groupes, permettent aujourd'hui d'être formel : s'il n'existe pas de preuves suffisantes et définitives pour conclure à l'existence d'un génocide au Burundi, plusieurs signes sont à tout le moins réunis pour y déboucher. Cependant, l'évocation d'un possible génocide n'exclut pas l'idée que des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre soient commis par les différentes parties au conflit. Ces indices ou ces crimes sont-ils suffisants pour justifier une intervention militaire internationale?

⁶ RTBF.be, « la situation est gravissime », 10 novembre 2015.

⁷ *Jeune Afrique*, « Burundi : appels à la haine et ultimatum à hauts risques », 6 novembre 2015.

⁸ *International Crisis Group*, « Burundi: alerte de crise », 6 nov. 2015.

⁹ TPIR, *Le Procureur c/ Akayesu*, Cas n°ICTR-96-4-T, 2 septembre 1998, par. 151.

¹⁰ Centre d'actualité de l'ONU, « Nouvelle vague « alarmante » de violations des droits humains au Burundi », 15 janvier 2016 ; Union africaine, Réunion du Conseil de paix et de sécurité sur la situation au Burundi, 17 décembre 2015 ; Amnesty international, « Dites-moi juste ce que je dois avouer », 24 août 2015.

Recours à la force pour prévenir le génocide versus la souveraineté étatique

Le droit international autorise le recours à la force dans un État pour prévenir le génocide.¹¹ Toutefois, du point de vue légal, l'action militaire doit nécessairement intervenir avec l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU. Le principe n'a pas changé. Du point de vue de la doctrine de l'intervention militaire humanitaire, l'objectif de « sauver des vies » ou empêcher un génocide peut justifier une intervention perçue comme illégale, comme le Secrétaire-général de l'ONU de l'époque, Kofi Annan, avait qualifié l'intervention occidentale au Kosovo en 1999.

Dans le cadre du Burundi, la piste de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité est inexploitable du fait de l'inexistence d'un consensus au sein du Conseil de sécurité dans la gestion de la crise. Un moyen pour contourner l'inaction du Conseil de sécurité reste le niveau régional. Sur ce point, l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA autorise le recours à la force dans un État membre dans certaines circonstances graves, notamment le génocide. Cette décision nécessite l'approbation de la Conférence des Chefs d'État de l'Union.

Bien qu'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU soit nécessaire pour avaliser légalement l'intervention armée de l'UA, la pratique onusienne dans le recours à la force par une organisation africaine démontre que la demande d'autorisation peut intervenir *ex post*

facto, c'est-à-dire après les faits.¹² Cette piste est parfaitement exploitable dans le cadre du Burundi pour légaliser une intervention militaire africaine pourvu que la conférence des Chefs d'État arrive à un accord.

Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas au Burundi en tant qu'État membre de l'UA et partie à son statut constitutif de contester la légalité de l'envoi de troupes africaines sur son sol au motif d'une absence de consentement de sa part. La raison est simple : lorsque les conditions de l'article 4) h sont réunies, l'intervention de troupes africaines dans un État membre de l'UA est un droit et n'est pas conditionnée par l'acceptation de cet État.¹³ De ce fait, l'évocation de l'argument de la légalité par le Burundi dans ses relations avec l'UA dans le cadre d'un éventuel recours à la force renvoie plutôt aux limites politiques et géopolitiques de l'intervention militaire humanitaire : qui a intérêt ou le désir d'envoyer des troupes au Burundi? L'alibi de la souveraineté étatique pour faire obstacle à une éventuelle intervention de l'UA a donc une assise juridique peu solide surtout quand l'État n'a pas été en capacité d'assurer sa responsabilité principale de protéger sa propre population.

Dr Émile Ouédraogo est docteur en droit international, membre du Centre FrancoPaix et élève avocat à l'École du Barreau du Québec. Il enseigne également en tant que chargé de cours à l'Université de Laval à Québec.

¹¹ Emmanuel Decaux, « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », *Droits fondamentaux*, n° 5, 2005, p. 15.

¹² Voir les résolutions sur le Libéria et la Sierra Leone : S/RES/788 du 19 novembre 1992 et S/RES/1132 du 8 octobre 1997.

¹³ Brusil Metou, « Un pays-une même situation-deux organisations internationales saisies de la question – divergences sur l'approche des solutions envisagées – distance observée entre régionalisme et universalisme », *SENTINELLE, Bulletin* 452 du 30.01. 2016.

Nouvelles

- Les inscriptions pour les [Écoles d'été de la Chaire Raoul-Dandurand](#) sur les opérations humanitaires (2 au 7 mai 2016), les missions de paix des Nations unies (9 au 14 mai 2016) et sur la consolidation de la paix (30 mai au 4 juin 2016) sont maintenant ouvertes. Les Écoles sont offertes aux étudiant(e)s de toutes les universités canadiennes, ainsi qu'aux professionnels nationaux et internationaux.
- Le [Réseau international sur la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest \(West Africa Peace and Security Network\)](#) tiendra son deuxième Symposium annuel les 28 et 29 avril 2016 au Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre à Accra, Ghana. Visitez le site du réseau pour plus d'information.
- Le directeur du Centre FrancoPaix, le professeur [Bruno Charbonneau](#), présentera sur « Les défis du terrorisme et de la résolution des conflits en Afrique de l'Ouest » dans le cadre d'un Colloque sur l'avenir de la francophonie à l'École nationale d'administration publique le 9 mars 2016.
- Le directeur du Centre FrancoPaix, le professeur [Bruno Charbonneau](#), présentera sur « Conflict management in West Africa » dans le cadre de la Convention annuelle de International Studies Association à Atlanta qui aura lieu du 16 au 19 mars 2016.
- Le [colloque inaugural du Centre FrancoPaix](#) aura lieu les **9 et 10 mai 2016** à l'Université du Québec à Montréal. Au programme, entre autres, le Groupe de travail sur la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest présentera les résultats de ses travaux sur les missions du maintien de la paix en Afrique et sur les élections africaines.

Le [Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix](#) a pour mission de valoriser la recherche scientifique, la formation universitaire et le développement des études dans le domaine de la résolution des conflits et des missions de paix dans la francophonie. Le CFP est financé en partie par l'Organisation internationale de la Francophonie.

Chaire Raoul-Dandurand | UQAM
 C.P. 8888, Succ. Centre-Ville
 Montréal (Québec) Canada H3C 3P8
 Tel. (514) 987-6781 | chaire.strat@uqam.ca

dandurand.uqam.ca