

157/96 : Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi / Kenya, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Zaïre (RDC), Zambie

Résumé des faits

1. La communication a été soumise par l'*Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi* (ASP-Burundi) et concerne l'embargo imposé à ce pays par la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Zaïre (actuelle République démocratique du Congo), l'Ethiopie, et la Zambie à la suite du renversement du gouvernement démocratiquement élu et la mise en place d'un gouvernement conduit par le Chef militaire retraité, le Major Pierre Buyoya, avec l'appui de l'armée.

2. Les Etats visés par la communication sont tous dans la région des Grands Lacs, voisins du Burundi, ayant donc un intérêt dans la paix et la stabilité de la région. Lors du Sommet des Grands Lacs qui s'est tenu à Arusha, Tanzanie, le 31 juillet 1996, après le changement inconstitutionnel de gouvernement au Burundi, une résolution a été adoptée, imposant un embargo sur le Burundi. Plus tard, cette résolution a été appuyée par le Conseil de sécurité des Nations unies et par l'OUA. A l'exception de l'Ethiopie, tous les Etats cités étaient parties à la Charte africaine au moment de la soumission de la présente communication. L'Ethiopie a adhéré à la Charte africaine le 17 juin 1998.

La plainte

3. Le Requérent affirme que cet embargo viole:

- l'[article 4](#) de la Charte africaine parce qu'il empêcherait l'importation des produits de première nécessité comme le carburant nécessaire à l'épuration des eaux et à la conservation des médicaments; qu'il empêcherait l'exportation du thé et du café qui sont les seules sources de revenus pour le pays;
- l'[article 17\(1\)](#) de la Charte africaine parce que l'embargo empêcherait l'importation du matériel scolaire;
- l'[article 22](#) de la Charte africaine parce que l'embargo interdirait aux burundais l'accès aux moyens de transports maritimes et aériens;
- l'[article 23\(2\)\(b\)](#) de la Charte africaine parce que la Tanzanie, le Zaïre et le Kenya abriteraient et apporteraient leur appui à des milices terroristes.

4. La communication allègue également la violation des [articles 3 \(al.\) 1, 2 et 3](#) de la [Charte de l'OUA](#) parce que l'embargo prouverait que ces pays s'ingèrent dans les affaires intérieures du Burundi.

La procédure

5. La communication date du 18 septembre 1996 et elle a été reçue au Secrétariat le 30 septembre 1996.

6. A sa 20ème Session tenue en octobre 1996 à Grand Baie, Ile Maurice, la Commission [africaine] a décidé de se saisir de la communication.

7. Le 10 décembre 1996, le Secrétariat a envoyé des copies de la communication aux gouvernements ougandais, kenyan, tanzanien, zambien, zaïrois et rwandais.

8. Le 12 décembre 1996, une lettre a été envoyée au Plaignant pour l'informer que la recevabilité de la communication serait examinée à la 21ème Session.

9. A sa 21ème Session tenue en avril 1997, la Commission [africaine] s'est saisie de la communication et a reporté la décision sur sa recevabilité à sa prochaine session. Elle a également demandé aux Etats visés d'envoyer leurs commentaires dans les délais requis.

10. A la 22ème Session, la Commission [africaine] a déclaré la communication recevable et [a demander] le Secrétariat d'obtenir du Secrétaire Général de l'OUA des clarifications sur les termes de

l'embargo imposé au Burundi. Les Etats défendeurs ont également été une nouvelle fois sollicités pour faire parvenir leurs réactions à la Commission, ainsi que leurs commentaires et arguments quant à la décision sur le fond.

11. Le 18 novembre 1997, des lettres ont été adressées aux parties pour les informer de la décision de la Commission [africaine].

12. Le 24 février 1998, le Secrétariat de ladite Commission a écrit au Secrétaire général de l'OUA pour lui demander des précisions sur les termes de l'embargo imposé au Burundi.

13. Le 19 mai 1998, le Secrétariat a reçu la réaction du gouvernement Zambien aux allégations portées contre lui par le Requéant. Il soutient que les sanctions imposées au Burundi sont la résultante d'une décision des pays des Grands Lacs prise en réaction au coup d'Etat du 25 juillet 1996 qui a porté le Major Pierre Buyoya au pouvoir et chassé le gouvernement démocratiquement élu du Président Ntibanuganya.

14. Selon la Zambie, lesdites sanctions avaient pour but d'exercer des pressions sur le régime du Major Buyoya en vue de l'amener à restaurer la légalité constitutionnelle, restaurer le parlement qui est le symbole de la démocratie, lever l'interdiction des partis politiques. Il s'agissait également d'amener le régime à entamer immédiatement et sans conditions des négociations avec toutes les parties burundaises en vue du rétablissement de la paix et de la stabilité dans le pays conformément aux décisions du Sommet régional d'Arusha du 31 juillet 1996.

15. Au sujet de l'allégation de violation par la Zambie de la [Résolution 2625\(XXV\)](#) adoptée le 24 octobre 1970, par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le gouvernement zambien soutient que le Conseil de sécurité des Nations Unies, par sa [résolution n° 1072\(1996\)](#), a entériné la décision du Sommet régional d'Arusha d'imposer des sanctions au Burundi.

16. Par ailleurs, la Zambie souligne n'avoir tiré aucun avantage d'aucune sorte de l'embargo imposé au Burundi. Bien au contraire. Celui-ci n'aurait pas seulement touché les habitants du Burundi, mais également ceux des Etats qui l'ont imposé. En Zambie par exemple, poursuit-elle, de nombreux employés du port de Mpulungu ont été mis au chômage technique du fait du manque d'activités dû aux sanctions. L'Etat zambien aurait ainsi perdu plusieurs milliards de Kwacha de recettes. Il s'agit là selon son gouvernement, du coût que la Zambie a accepté de payer en vue de contribuer aux efforts internationaux visant à la promotion de la démocratie, de la justice et de l'Etat de droit.

17. S'agissant de l'allégation de violation par la Zambie de l'article III para. 1, 2 et 3 de la Charte de l'OUA relative à la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats membres, le gouvernement zambien a tenu à rappeler que l'OUA, par le biais de son Secrétariat, a tenu plusieurs réunions sur la situation au Burundi. Il en conclut que, les décisions du Sommet régional d'Arusha ont été endossées par l'OUA. Mieux, il relève que les sanctions imposées au Burundi ont été arrêtées en consultation avec l'ONU et l'OUA.

18. En ce qui concerne l'allégation de violation par la Zambie des dispositions de l'[article 4](#) de la Charte africaine relatives au droit à la vie et à l'intégrité physique et morale, la Zambie fait valoir que le comité de surveillance des sanctions a autorisé l'importation au Burundi par le biais des agences des NU de biens essentiels tels que des aliments pour bébés, les produits médicaux et pharmaceutiques destinés aux traitements d'urgence pour ne citer que quelques-uns. Il en conclut que l'embargo est loin d'être un blocus total.

19. Pour ce qui est de l'allégation de violation de l'[article 17](#) de la Charte africaine relatif au droit à l'éducation, la Zambie y répond par les mêmes arguments mentionnés ci-dessus.

20. La Zambie soutient qu'elle est un état démocratique. Ceci dit-elle, est inscrit à l'article 1 al. 1 de sa constitution républicaine qui dispose entre autres que le pays "...est un Etat souverain unitaire, indivisible, et démocratique". Elle justifie ainsi ce qu'elle qualifie comme étant son soutien au processus de démocratisation en cours en Afrique et dit abhorrer les régimes dirigés par des minorités ethniques. Les pays des grands lacs en général poursuit-elle et la Zambie en particulier, ont eu raison d'imposer des sanctions au Burundi pour obtenir la restauration de la démocratie et décourager les coups d'Etat en Afrique.

21. Le 8 septembre 1998, le Secrétariat a reçu la réaction du gouvernement tanzanien à la communication sous examen. Celle-ci rejette les allégations portées contre ce pays et conclut à la non recevabilité de la communication aux motifs entre autres qu'elle contient selon la Tanzanie, de

nombreuses contradictions qui n'ont d'autre but que de satisfaire les intérêts du Requéant. Ce pays développe ses arguments ainsi qu'il suit:

22. "Il y a une grande confusion dans les faits tels qu'exposés par le Requéant; beaucoup de mensonges y sont également contenus, notamment l'accusation selon laquelle la Tanzanie serait prête à envoyer son armée au Burundi à la demande du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale qui lui auraient promis de financer une telle opération. La vérité irréfutable et l'ASP-Burundi le sait très bien, est que la raison essentielle pour laquelle la Tanzanie et les autres pays de la région ont décidé d'imposer des sanctions demeure d'obtenir la négociation d'une paix durable entre toutes les parties Burundaises. Les sanctions sont utilisées comme un moyen de pression et leurs résultats sont palpables à travers la restauration de l'Assemblée Nationale, la levée de l'interdiction des partis politiques et l'amorce de négociations sans condition entre toutes les parties au conflit. Des contacts discrets avec M. Léonard Nyangoma du CNDD sont un pas dans la bonne direction envisagée par l'imposition des sanctions."

23. S'agissant de l'allégation de violation par la Tanzanie de l'[article 4](#) de la Charte africaine, ce pays souligne après avoir rappelé le contenu dudit article que "il est un peu surprenant de voir l'ASP-Burundi s'appuyer sur ce texte pour arguer de la violation des droits humains résultant des sanctions. Cette association oublie ou feint d'ignorer le fait que la situation sécuritaire au Burundi s'est gravement détériorée avant et à la suite du coup d'Etat et que l'on peut dire avec force que cette disposition de la Charte [africaine] a été violée de manière éhontée au cours de cette période. Au mois de juin 1996, le Président S. Ntibantuganya et le Premier Ministre d'alors, M. Nduwayo sont venus à Arusha solliciter une assistance sous-régionale sous la forme de l'envoi de troupes.

Par la suite, la Tanzanie énumère quelques cas de violations des droits humains par le gouvernement Burundais. Elle souligne entre autres,

"que la guerre livrée aux miliciens hutus par l'armée Burundaise est menée avec une vigueur chaque jour renouvelée, le massacre par l'armée burundaise de 126 réfugiés qui retournaient dans leur pays en provenance de la Tanzanie, l'établissement de camps de concentration à Karugi, Mwamanya et Kayanza, des camps peuplés de hutus qui sont privés de nourriture jusqu'à ce que mort s'en suive, la mise en détention du Président de l'Assemblée Nationale, M. Léonce Ngandakumana...etc."

24. Réagissant à l'allégation de violation de l'[article 17\(1\)](#) de la Charte [africaine], la Tanzanie relève que "l'éducation et les institutions éducatives n'ont pas été visées par l'embargo; cependant, compte tenu de son effet multiplicateur, elles ont été affectées. Toutefois, au cours de la réunion tenue à Arusha le 6 avril 1997, les leaders des pays ayant imposé l'embargo ont décidé d'inclure les matériels scolaires sur la liste des biens qui ne sont pas soumis à l'embargo; ceci, en vue d'alléger la souffrance des citoyens ordinaires."

25. Répondant à l'allégation de violation de l'[article 22](#) de la Charte [africaine], la Tanzanie soutient qu'il est

"difficile d'imaginer qu'il est possible de jouir des droits économiques et socio-culturels sans la jouissance des droits fondamentaux que sont les droits politiques qui conditionnent le reste. Le droit fondamental et le plus important qui mérite d'être reconnu et qui est actuellement bafoué par le régime en place est le droit politique. Les pays des Grands Lacs, les autres pays africains et la communauté internationale en général aimeraient voir être mis fin au cycle de violences au Burundi. Ceci ne pourra se faire qu'à travers un accord politique négocié entre les diverses factions burundaises."

26. La Tanzanie soutient que

"la jouissance des droits économiques, culturels et sociaux ne peut pas être effective dans le borbier qu'est devenu le Burundi. La légalité constitutionnelle doit d'abord y être rétablie. C'est à dire la restauration d'un Parlement démocratiquement élu, la levée de l'interdiction des partis politiques et l'amorce de négociations politiques impliquant toutes les parties au conflit..."

A l'allégation de violation de l'[article 23\(2\)](#) de la Charte [africaine], la Tanzanie répond que

"elle n'a jamais donné asile à des terroristes en lutte contre le Burundi. Cependant, la Tanzanie reconnaît qu'elle a toujours accepté sur son territoire des flots de réfugiés en provenance du Rwanda et du Burundi chaque fois que des troubles éclatent dans ces deux pays. La Tanzanie a toujours refusé de servir de base arrière ou de base de départ de tout mouvement armé en direction de ses

voisins. Les leaders de partis politiques et de factions sont accueillis en Tanzanie comme le sont les autres réfugiés. Mais, ils ne sont pas autorisés à mener des actions militaires contre le Burundi à partir du territoire tanzanien.”

27. A l'accusation de violation des dispositions de l'[article 3 paragraphes 3.1, 3\(2\) et 3\(3\)](#) de la [Charte de l'OUA](#), la Tanzanie répond “qu'elle n'a violé aucun des principes évoqués par ces textes.” Elle souligne que “malgré sa [petite] taille, le Burundi demeure un Etat souverain comme n'importe quel autre Etat Africain. Les sanctions que lui ont imposées les pays voisins ne remettent en cause ni sa souveraineté, ni son intégrité territoriale, ni encore moins son droit inaliénable à une existence propre.”

Au contraire poursuit la Tanzanie,

“les sanctions pourraient jouer un rôle important en rappelant aux autorités burundaises le contenu du préambule de la Charte de l'OUA qui stipule que les membres de l'OUA sont conscients du fait que la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels dans la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains. Une autre disposition stipule que pour réaliser les conditions du progrès humain, la paix et la sécurité doivent être instaurées et maintenues. La paix et la sécurité sont absentes du Burundi et les sanctions qui lui sont imposées pourraient être l'un des moyens de leur réalisation à travers le dialogue.”

28. S'agissant de l'allégation de violation de l'[article 3\(4\)](#) de la [Charte de l'OUA](#), la Tanzanie remarque que “l'ASP-Burundi a délibérément ignoré une disposition très importante de la Charte de l'OUA qui stipule que les membres de l'OUA affirment solennellement leur adhésion au principe de règlement pacifique des différends à travers la négociation, la médiation, la conciliation et l'arbitrage. L'idée sous-tendant l'imposition des sanctions est justement d'obtenir l'application de ce principe afin d'aboutir à une paix durable au Burundi. Contrairement à ce que soutient l'ASP-Burundi qu'un dangereux précédent a été posé, la Tanzanie pense qu'un heureux précédent aura été posé par les pays de la région des Grands Lacs. Dans la poursuite des buts et objectifs de l'OUA, l'[article 2 \(al\)\(2\)](#) dispose qu'à cette fin, les Etats membres doivent coopérer et harmoniser leur politique générale, notamment dans les domaines politique et diplomatique.”

La Tanzanie conclut son exposé en répondant aux allégations de l'ASP-Burundi l'accusant d'avoir violé certains textes adoptés par les NU, y compris certaines dispositions de la Charte de cette organisation. Elle souligne notamment que “le concept d'arrangement régional adopté par les pays des Grands Lacs est en droite ligne du chapitre VIII de la [Charte des Nations unies](#). L'[article 52](#) de ladite Charte dispose que les arrangements régionaux peuvent servir au maintien de la paix et de la sécurité internationales, sous réserve que de telles actions soient conformes aux buts et principes des Nations Unies. Cette disposition permet aux arrangements régionaux d'œuvrer pour un règlement pacifique avant de recourir au Conseil de sécurité. Et en fait, cet organe encourage les arrangements régionaux.”

29. “La Tanzanie ne pense pas que l'imposition des sanctions soit une ingérence dans les affaires intérieures du Burundi. La Tanzanie est davantage inquiète des conséquences que pourrait générer l'instabilité qui règne actuellement au Burundi. Tous les pays voisins partagent la même inquiétude, tant il est vrai que l'instabilité au Burundi signifie pour eux un afflux de réfugiés, l'instabilité sur leur propre territoire en conséquence de celle régnant au Burundi et qui pourrait se traduire par la conflagration générale de toute la région. L'on devrait regarder l'imposition de sanctions comme un moyen préventif d'autodéfense visant à éviter que la région ne sombre dans l'instabilité et le chaos.”

30. La Tanzanie souligne par ailleurs “qu'en fait, toutes les sanctions qui pénalisaient gravement le citoyen burundais ordinaire ont été allégées lorsque les leaders des pays des Grands Lacs se sont rencontrés à Arusha le 16 avril 1997. Ceci incluait la levée de sanctions sur les produits alimentaires, les matériels scolaires, les matériaux de construction, ainsi que tous les produits médicaux, les produits et les intrants agricoles.”

31. “Le sixième Sommet des pays des Grands Lacs tenu à Kampala le 21 février 1998, a unanimement décidé de maintenir les sanctions contre le régime militaire burundais. Dans cette optique, l'application des sanctions sera scrupuleusement observée par l'organe mis en place à cet effet; ce en vue de s'assurer de la mise en application des décisions prises par les pays de la région. Il est important de noter que les sanctions ont été imposées par les pays de la région et non de manière

unilatérale par la Tanzanie. Aussi, si l'ASP-Burundi a une cause juste à défendre, elle devrait le faire contre la région et non pas contre la Tanzanie.”

32. Lors de la 24^{ème} Session tenue à Banjul, Gambie, après avoir entendu l'Ambassadeur du Rwanda, qui a présenté la position de son gouvernement sur cette affaire, et considérant les réponses de la Zambie et de la Tanzanie, la Commission a décidé d'adresser une recommandation au Président en exercice de l'OUA, avec copie au Secrétaire général, pour demander aux Etats impliqués dans cette affaire de trouver des moyens de réduire les effets de l'embargo. Il était néanmoins précisé que cela ne devait porter aucun préjudice sur la décision que prendrait la Commission [africaine] sur le fond de la communication.

33. Le Secrétariat a écrit aux parties pour les informer de la décision de la Commission [africaine].

34. Le 26 mars 1999, le Secrétariat a reçu la réaction du Requérent aux mémorandums tanzanien et zambien. Selon lui, l'argument de la Tanzanie selon lequel ce pays n'aurait pas violé l'article 4 de la Charte africaine, ne serait pas fondé, puisque soutient-il, “à partir du coup d'Etat la sécurité dans le pays s'est beaucoup améliorée. En revanche, l'embargo a privé le peuple burundais des besoins élémentaires, notamment en matière de soins de santé et de nutrition qui ont fait beaucoup de victimes” .

35. Il poursuit en ces termes: “La Tanzanie prétend n'avoir pas violé l'art. 17 de la Charte en arguant que l'embargo a été allégé en avril 1997. Ceci démontre à contrario qu'avant cet allègement qui n'a même pas été traduit dans les faits, la disposition en question a été violée ; c'est-à-dire du 31/07/96 au mois d'avril 1997” .

36. Selon le Requérent, “la Tanzanie prétend en outre n'avoir pas violé l'article 22 de la Charte [africaine] en arguant que de tous les droits humains, c'est ce qu'il appelle le ‘droit politique’ qui prime”. Il poursuit que l'argument de la Tanzanie n'est pas fondé au motif que “... le droit à la vie par exemple est plus important que n'importe quel ‘droit politique’. Entre quelqu'un qui vous ôte le droit à la vie et celui qui vous ôte le droit d'élire votre chef d'Etat, le choix est clair”.

37. D'après le Requérent, “tous les groupes qui attaquent le Burundi - PALIPEHUTU, FROLINA, CNDD... etc. - opèrent à partir de ce pays”.

38. Le Requérent soutient que “la Tanzanie prétend n'avoir pas violé [articles 3\(1\), 3\(2\) et 3\(3\)](#) de la Charte de l'OUA. Or, imposer au Burundi la manière de ‘résoudre’ ses problèmes internes, sous la pression d'un embargo, constitue sans nul doute une interférence dans les affaires internes du Burundi.”

39. En définitive poursuit le Requérent, “il [est évident] que la Tanzanie a violé le droit international en imposant un embargo sur le Burundi. L'ASP- Burundi demande à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de déclarer ce pays coupable et de le condamner à des dommages-intérêts”.

Au sujet du mémorandum soumis par la Zambie, le Requérent soutient que:

40. “La Zambie prétend n'avoir pas violé la [résolution 2625 des NU](#) en arguant que l'ONU a approuvé la décision de l'imposition de l'embargo. Que l'ONU ait approuvé ou non la mesure ne change rien car l'initiative devait provenir de l'ONU et non l'inverse! Donc la décision d'imposer l'embargo ne reposait sur aucune base juridique”.

41. Il poursuit que “dans le même ordre d'idées, la Zambie prétend qu'elle n'a pas violé [articles 3\(1\), 3\(2\) et 3\(3\)](#) de la Charte de l'OUA pour le motif que l'OUA a approuvé la décision d'embargo. Encore une fois, l'approbation n'est intervenue qu'après le coup [sic]. Ce n'est pas l'OUA qui a mandaté ces pays à imposer l'embargo” .

42. Selon le Demandeur, “la Zambie prétend [...] qu'elle n'a pas violé l'article 4 de la Charte africaine en arguant qu'en avril 1997, des allègements ont été décidés. L'ASP - Burundi fait remarquer que cette disposition a été violée depuis l'imposition de l'embargo (août 96) jusqu'à la date des allègements (avril 97), allègements qui n'ont même pas été traduits dans les faits”.

De ce qui précède, le Requérent tire la conclusion suivante,

43. “En définitive, il est clair que la Zambie a, comme la Tanzanie, violé le droit international et que cette violation a causé des dommages très graves à la population burundaise. L'ASP-Burundi

demande dès lors à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de déclarer que la Zambie s'en est rendue coupable [sic] et de la contraindre à payer les dommages-intérêts".

44. Le 24 mars 2000, le Secrétariat a reçu une note verbale du Ministère kenyan des affaires étrangères réclamant la copie de la communication introduite par l'ASP-Burundi. Celle-ci lui a été envoyée et sa réaction est toujours attendue.

45. A sa 27ème Session ordinaire tenue à Alger, la Commission [africaine] a examiné le dossier et a reporté sa décision à la prochaine session.

46. Cette décision a été communiquée aux parties le 20 juillet 2000.

47. Le 17 août 2000, le Secrétariat a reçu une Note Verbale du Ministère des affaires étrangères de la République de l'Ouganda affirmant que ce gouvernement n'avait jamais été notifié de l'existence de cette communication.

48. Le 21 août 2000, le Secrétariat de la Commission africaine lui a répondu notamment que cette notification avait été envoyée aux autorités compétentes de l'Ouganda en 1996, aussitôt après l'introduction de ce dossier. Une copie de la communication a néanmoins été envoyée au Ministère.

49. A la 28ème Session ordinaire, 23 octobre au 6 novembre, 2000, Cotonou, Bénin, la Commission africaine a examiné la communication et noté que bien que l'Ethiopie soit concernée par cette affaire, elle n'a jamais reçu notification de la question.

50. La Commission africaine a donc demandé au Secrétariat de vérifier si l'Ethiopie avait déjà ratifié la Charte africaine, au moment de la décision d'embargo;

51. Si oui, lui envoyer la notification de la communication contre cet embargo, avec demande de ses commentaires et observations sur la question.

52. Comme l'Ethiopie a ratifié la Charte africaine le 15 juin 1998, à savoir deux ans après la prise de la décision d'imposer l'embargo au Burundi, le Secrétariat n'avait pas notifié l'Ethiopie de cette communication.

53. Le Secrétariat a procédé ainsi, en application de la décision prise par la 28ème Session ordinaire de la Commission [africaine].

54. Cette décision de la Commission [africaine] est par ailleurs conforme au principe de non-rétroactivité des effets des traités, tel que formulé par [l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités](#).

55. Le Secrétariat ayant procédé à l'information des parties concernées relativement à la décision de la 30ème Session, les Ambassades de la Tanzanie et de la Zambie à Addis Abeba ont réagit, en soutenant que leurs gouvernements respectifs n'ont jamais eu connaissance de cette affaire et qu'ils sollicitaient copie du dossier.

56. En réponse, le Secrétariat a communiqué aux deux ambassades les documents qu'ils demandaient et toute l'information nécessaire à l'amélioration de leur compréhension de l'évolution de l'affaire devant la Commission [africaine] à laquelle leurs Etats ont déjà apporté une contribution en déposant des mémoires en défense.

57. A la 31ème Session [tenue du] 2 au 16 mai 2002, à Pretoria, en Afrique du Sud, des délégués de certains Etats mis en cause (Ouganda, Tanzanie, Rwanda, RDC et Zambie) ont présenté des observations orales relatives à la position de leurs gouvernements respectifs, au moment de l'examen de la communication par la Commission [africaine].

58. Tour à tour, lesdits délégués ont rejeté en bloc les allégations contre leur gouvernement en indiquant, pour l'essentiel, que:

- les sanctions édictées par le sommet des pays des Grands Lacs tenu le 31 juillet 1996, à Arusha, Tanzanie, avaient pour but non pas de procurer des avantages aux pays qui les ont décidées mais, visaient à exercer des pressions sur le gouvernement issu du coup d'Etat militaire du 25 juillet 1996 au Burundi, en vue de l'amener à restaurer la légalité constitutionnelle, la démocratie, la paix et la stabilité;
- l'action commune de leurs gouvernements aurait été une contribution aux efforts internationaux visant à la promotion de l'Etat de droit, en dépit des sacrifices que comportait cette action pour les populations des pays à l'origine de l'embargo appliqué contre le Burundi, qui ont également souffert des conséquences dudit embargo.

59. Après la Session le Secrétariat a informé les Etats concernés et la partie Requérante de l'état de la communication, par note verbale et par lettre, respectivement.

60. A la 32ème Session tenue du 17 au 23 octobre 2002, à Banjul, Gambie, la Commission [africaine] n'a pas pu procéder à l'examen au fond de la communication, en raison des contraintes de temps imposées par la réduction de la durée de cette session.

61. En conséquence, la Commission [africaine] a renvoyé l'examen du dossier de l'affaire à sa 33ème Session ordinaire prévue du 15 au 29 mai 2003, à Niamey, Niger.

62. La Commission africaine a considéré cette communication lors de sa 33ème Session ordinaire et a décidé de se prononcer sur le fond.

Du droit

La recevabilité

63. La Commission [africaine] a dû se pencher sur la question du *locus standi* du Requérant. Il ressort qu'à tous points de vue, les auteurs de la communication représentaient les intérêts du régime militaire du Burundi. La question soulevée était de savoir si la communication ne devrait pas être considérée comme une communication émanant d'un Etat et être examinée aux termes des dispositions des [articles 47-54](#) de la Charte africaine. Etant donné que la Commission [africaine] a la pratique de recevoir des communications des ONGs, il a été décidé de considérer la présente comme un appel à l'action. Dans l'intérêt de la promotion des droits de l'homme, cette question n'a pas été rigoureusement poursuivie, spécialement dans la mesure où les Etats Défendeurs n'ont soulevé aucune objection quant à la qualité du Requérant pour agir. C'est dans ces conditions que la question a été examinée aux termes de l'[article 56](#).

64. Selon l'[article 56\(5\)](#) et [56\(6\)](#) de la Charte africaine, les communications autres que celles visées à l'[article 55](#) reçues à la Commission [africaine] et relatives aux droits de l'homme et des peuples doivent nécessairement, pour être examinées, remplir les conditions ci-après:

- (5): " être postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission [africaine] que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale";
- (6): "être introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission [africaine] comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine".

65. Ces dispositions de la Charte africaine sont difficilement applicables au cas de figure dans la mesure où les juridictions nationales du Burundi n'ont aucune compétence sur les pays visés. C'est encore une autre indication que la présente communication devrait être examinée dans le cadre des communications émanant des Etats ([articles 47-54](#)).

66. Cependant, s'inspirant du droit international général et tenant compte de sa mission de protection des droits de l'homme telle que stipulée par l'[article 45\(2\)](#), elle estime que la communication mérite son attention et la déclare recevable.

Du fond

67. La communication a été introduite par l'Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi contre des Etats de la région des Grands Lacs (Tanzanie, Kenya, Ouganda, Rwanda, RDC, [et] Zambie) et l'Ethiopie, suite à un embargo imposé par ces pays au Burundi, le 31 juillet 1996, en raison du coup d'Etat perpétré par l'armée burundaise, le 25 juillet 1996, contre le gouvernement démocratiquement élu.

68. La communication allègue que par son existence même, cet embargo viole et continue de violer une série d'obligations internationales contractées par ces Etats, dont celles découlant des dispositions de la Charte de l'OUA, de la Charte africaine, ainsi que de la [Résolution 2625](#)

(XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies relative aux principes du droit international touchant aux relations amicales et à la coopération entre Etats, conformément à la Charte des ONU.

69. Les Etats mis en cause par la communication, notamment la Zambie et la Tanzanie qui ont soumis des conclusions écrites sur l'affaire, rejettent les allégations à leur encontre, en alléguant entre autres que s'il est vrai que la décision d'imposer l'embargo au Burundi a été prise par le sommet d'Arusha du 31 juillet 1996 auquel ils ont participé, (à l'exception de la Zambie qui a rejoint les autres après la décision d'Arusha) il est également vrai que par la suite, la décision d'imposer l'embargo au Burundi a été entérinée par l'OUA d'une part et, par le Conseil de Sécurité des ONU, d'autre part.

70. La décision d'imposer l'embargo au Burundi se fonderait par voie de conséquence sur les dispositions des Chapitres VII et VIII de la Charte des ONU relatives à "l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression" et aux " Accords régionaux", en ce sens que le coup d'Etat militaire qui a renversé un gouvernement démocratiquement élu constituerait une menace, voire une rupture de la paix au Burundi et dans la région.

71. Les Etats parties Défendeurs ont pris l'action collective en tant que 'consortium sous-régional' pour résoudre un problème de la région, susceptible de constituer une menace à la paix, à la stabilité et à la sécurité. Leur action était dictée par les principes contenus dans les Chartes de l'OUA et de l'ONU. La Charte de l'OUA stipule que "la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont ses objectifs essentiels dans la réalisation des aspirations légitimes des populations africaines..."

72. La résolution d'imposer cet embargo a été prise lors d'un sommet dûment constitué des Etats de la région des Grands Lacs qui avaient un intérêt ou étaient affectés par la situation qui prévalait au Burundi. Cette résolution a par la suite été présentée aux organes compétents de l'OUA et du Conseil de sécurité des NU. La procédure adoptée par les Etats en question ne présente aucun vice. Il ne s'agissait pas d'un acte simplement unilatéral ou d'un acte d'hostilité isolé, mais plutôt une intervention mûrement considérée et consacrée par le droit international. Le fait que cet embargo ait été entériné par les résolutions du Conseil de sécurité des NU et des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA ferme la voie à toute spéculation sur la manière dont cette action a été initiée.

73. Le Conseil de sécurité des NU est compétent pour prendre toute action rapide et efficace en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales et "les membres des Nations Unies reconnaissent qu'en s'acquittant de cette responsabilité, le Conseil agit en leur nom ...". Cela suggère qu'une fois entériné par une Résolution du Conseil de sécurité des NU, l'embargo n'est plus une affaire de quelques Etats voisins, mais qu'il impose des obligations à tous les Etats membres de l'ONU.

74. La Charte de l'ONU prévoit qu'il peut être fait appel aux Etats membres en vue de l'application des mesures telles que "la rupture complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques". En droit international, les sanctions économiques et l'embargo constituent des interventions légitimes.

75. La question fondamentale qu'il y a lieu de poser et qui peut affecter la légitimité de l'action est de savoir si les sanctions ont été jugées excessives et disproportionnées, si elles sont indiscriminées et vont au delà de ce qui est légitime. Le cadre des sanctions doit donc être spécifique, leurs effets doivent être attentivement surveillés et des mesures doivent être adoptées pour répondre aux besoins essentiels des populations les plus vulnérables ou alors les sanctions doivent viser les principaux auteurs des actes remis en cause. A cet égard, le Comité des droits de l'homme a adopté un Commentaire général dans le but précisément de mettre des limites à l'imposition des sanctions.

76. Nous sommes satisfaits que les sanctions imposées contre le Burundi n'étaient pas indiscriminées dans la mesure où elles visaient une liste de produits bien spécifiques. Un Comité de suivi a été mis en place et la situation était constamment sous surveillance. Suite aux rapports présentés, des ajustements étaient décidés en conséquence. Par ailleurs, le Secrétaire général de l'OUA a été suffisamment explicite en indiquant, dans son rapport CM/2034 (LXVIII) (a) soumis à la soixante huitième Session ordinaire du Conseil des ministres tenue du 1 au 6 juin 1998, à Ouagadougou, Burkina Faso, que, "...par delà leur impact politique, économique et psychologique, elles (les sanctions) continuent de frapper durement les populations. Le paradoxe est qu'elles enrichissent les riches et appauvrissent les pauvres sans produire de manière effective les effets

escomptés...Il serait peut être opportun de revoir la question des sanctions, de manière à minimiser les souffrances des populations, maximiser et rendre effectives les pressions sur la cible visée”.

77. Nous acceptons l'argument que les sanctions ne constituent pas une fin en soi. Elles ne sont pas imposées à la seule fin de causer des souffrances. Elles sont plutôt imposées dans le but de promouvoir un règlement pacifique d'un conflit. Il est évident que les Burundais étaient en conflit et que les Etats voisins, sous la supervision de l'OUA et de l'ONU, avaient des intérêts légitimes dans le règlement pacifique et rapide de ce conflit.

78. S'agissant des allégations de l'ingérence dans les affaires internes des autres Etats souverains, la Commission reconnaît que le droit international prévoit des procédures judiciaires par lesquelles cette ingérence peut être légitime. Nous pensons qu'à tous égards, la question qui nous occupe répond aux dispositions du droit international.

79. Ayant ainsi rejeté les abondantes accusations contre les Etats Défendeurs, cependant, la Commission [africaine] voudrait observer que les problèmes soulevés dans la plainte ont été résolus dans l'ensemble. L'embargo a été levé et, sous les auspices de l'OUA et avec la participation active des pays voisins, un processus de paix est en cours au Burundi.

Par ces motifs, la Commission africaine,

Trouve que les Etats Défendeurs n'ont commis aucune violation des dispositions de la Charte africaine tel qu'allégué;

Prend note de l'entrée en vigueur de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, alias Accord d'Arusha, et que les Etats visés par la communication figurent parmi les Etats qui ont parrainé ledit Accord;

Note aussi les efforts déployés par les Etats visés en vue de la restauration d'une paix durable, pour le développement d'un Etat de droit au Burundi, grâce à l'adhésion de toutes les parties burundaises à l'Accord d'Arusha.

Se félicite de l'entrée en vigueur de *l'Acte constitutif de l'Union africaine en 2000*, auquel la République du Burundi et tous les Etats Défendeurs sont actuellement parties, qui prévoit aussi à la promotion et au respect des droits et à la censure explicite des Etats qui "accèdent au pouvoir par des voies inconstitutionnelles".

Fait la 33ème Session ordinaire tenue à Niamey, Niger du 15 au 29 mai 2003.