

Conférence de révision du Statut de Rome

Distr.: générale
30 mai 2010

FRANÇAIS
Original: anglais

Kampala
31 mai – 11 juin 2010

**Gérer les défis de l'intégration
des efforts de justice et des processus de paix¹**

1. Il y a au moins trois ensembles distincts de défis qui concernent les rapports entre la justice et les processus de paix. Certains de ces défis peuvent être gérés, et les tensions réduites, par une planification avancée et une élaboration prudente des options politiques. Cependant, ils peuvent être considérés et réexaminés à travers chaque contexte national spécifique, avec quelques présomptions sur la meilleure approche. Les importantes différences entre les circonstances nationales doivent être respectées, entraînant des différences dans la réponse appropriée.

2. La première question à l'examen est comment la responsabilité pour des crimes graves peut être prise en compte au cours des négociations de paix. L'expérience dans ce domaine, bien que diverse, est considérable, et il est de plus en plus reconnu qu'il est possible de différentes manières, et sans de trop grandes difficultés, de prendre en compte à la fois les impératifs de justice et de paix. Les médiateurs et les spécialistes des droits de l'homme ont commencé à aborder les questions d'options politiques, la détermination du moment, et la stratégie, et à se tourner vers les enseignements des expériences de médiation passées.

3. Une seconde et distincte question est comment les efforts de la justice pénale internationale peuvent affecter les pourparlers de paix en cours (ou projetés). Les enquêtes, les actes d'accusation ou les mandats d'arrêts émis à l'encontre des personnes qui sont concernées ou directement engagées dans les négociations de paix ont suscité des inquiétudes. Le nouveau facteur relatif d'un procureur international indépendant est perçu par certains comme potentiellement déstabilisant et celui qui, bien sûr, ne peut pas être contrôlé par le médiateur ou par les parties aux pourparlers. Bien que l'engagement de la Cour pénale internationale ait levé ces inquiétudes de manière plus évidente, ces dernières années, les expériences importantes et variées des tribunaux hybrides ou ad hoc méritent aussi d'être prises en considération. Un ensemble de défis connexes, affectant également les négociations, est soulevé par la menace d'arrestation d'ex-dirigeants, des années après, qui ont cru qu'il leur avait été accordé une protection dans l'acceptation de la transition.

4. Un troisième domaine de tension entre justice et paix s'est révélé dans les années qui ont suivi la conclusion de l'accord de paix (ou autre transition après le conflit armé), quand la résistance à la responsabilité peut encore être très forte. Les mesures visant les personnes à rendre compte ont parfois été accueillies avec une implicite ou explicite crainte envers la paix

¹ Priscilla Hayner, auteur indépendant basé à Genève. Elle a exercé les fonctions de conseillère principale au Centre pour le dialogue humanitaire et de conseillère au Centre international pour la justice transitionnelle. Ce document est écrit en sa qualité personnelle.

par les personnes au pouvoir qui avaient été impliquées dans les crimes passés. Le processus de poursuite efficace de négociation des conditions, des progrès, et du rythme de la mise en œuvre de la paix continue souvent durant des années après qu'un accord transitionnel formel ait été conclu.

5. Ces trois défis – la négociation de la justice, l'impact de la justice internationale, et la mise en œuvre de la justice – sont liés mais largement distincts.

A. Négociation de la justice: options, détermination du moment et contexte

6. Par définition, un accord de paix exige la coopération, et finalement l'acquiescement de ces personnes avec le plus grand pouvoir à maintenir (ou limiter) la violence. Certaines de ces personnes ont été impliquées dans des abus graves, ou ont eu le commandement ou le contrôle des forces ayant commis des abus, qui peuvent suggérer leur complicité dans les infractions à travers la « responsabilité du commandement ». Quelles sont les obligations du médiateur, et la restriction des parties, par rapport à la justice pour ces infractions ? A quel point cette question a-t-elle été, en fait, un obstacle à la paix ?

7. En dépit des défis apparents, l'expérience passée d'un nombre de négociations pour la paix suggère que les inquiétudes pour la justice peuvent être raisonnablement incorporées dans des accords par une élaboration prudente et une honnête considération des options politiques. Comme nous apprenons plus de ces expériences passées, des tendances surprenantes émergent.² Il ne doit pas être présumé, par exemple, que les parties aux pourparlers n'aient pas elles-mêmes d'intérêt pour la justice, et peuvent, en fait, faire avancer cette demande, parlant pour leurs propres groupes qui ont été maltraités. Dans d'autres cas, il y a eu une attention minimale ou seulement superficielle aux infractions passées au cours des pourparlers, ou des éléments de justice ont été adoptés rapidement, comme d'autres questions plus controversées (comme la représentation politique) ont menacé de faire échouer le progrès.

8. Bien que les processus varient beaucoup, il semble y avoir un large accord dans la communauté internationale sur quelques principes fondamentaux. De nombreux médiateurs pensent que les garanties d'impunité ne sont plus acceptables, même si les médiateurs exigent, tout à fait raisonnablement, que le sujet de justice soit considéré avec nuance et fondé dans le contexte spécifique à portée de main. La détermination du moment et la manière d'aborder ce sujet, à travers une série de questions sensibles et compliquées pour la discussion, doivent être déterminées par ceux qui sont les plus proches des pourparlers.

9. Les inquiétudes de la communauté des droits de l'homme internationale ont été le plus concentrées sur la question de justice pénale - et en particulier l'inquiétude spécifique que les accords de paix ne fournissent pas d'amnistie aux crimes graves. Cela a été mis encore plus en évidence par la contrainte explicite des Nations Unies, maintenant que ses représentants ne peuvent pas pardonner une amnistie pour les crimes internationaux (les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, ou le génocide) ou pour les violations flagrantes des droits de l'homme (une catégorie plus vaste de crimes). Les amnisties sont vues

² Des études détaillées qui documentent les négociations sur les questions de justice peuvent être trouvées dans : Laura Davis and Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, Centre international pour la justice transitionnelle (CIJT), mars 2009; Scott Cunliffe, Eddie Riyadi, Raimondus Arwalembun, and Hendrik Boli Tobi, *Negotiating Peace in Indonesia: Prospects for Building Peace and Upholding Justice in Maluku and Aceh*, Institute for Policy Research and Advocacy, ICTJ, and Initiative for Peacebuilding, juin 2009; Warisha Farasat and Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Nepal: Implications for Justice*, ICTJ and Initiative for Peacebuilding, juin 2009; Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Sierra Leone: Confronting the Justice Challenge* Centre pour le dialogue humanitaire et le CIJT, décembre 2007; and Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Liberia: Preserving the Possibility for Justice*, Centre pour le dialogue humanitaire et le CIJT, novembre 2007. Toutes ces publications sont disponibles sur www.ictj.org.

comme incompatibles avec les obligations disposées dans le Statut de Rome, en référence aux crimes internationaux, aussi bien que d'autres traités internationaux qui ont été ratifiés par la grande majorité des États.³ Dans quelques cas, comme celui de l'Accord de paix global de 2005, entre le Nord et Sud du Soudan, et l'Accord de paix libérien de 2003, la résolution sur ce sujet – avec les propositions initiales pour l'amnistie et les propositions contre (dans le cas du Libéria) pour les procès de crimes de guerre - était de laisser la question d'amnistie ouverte, dans la langue de l'Accord, en permettant la prise en compte du sujet dans l'avenir.⁴

10. Naturellement, beaucoup apprécient que la question de « traiter avec le passé » doive s'étendre loin au-delà des questions juridiques d'amnistie ou de poursuites judiciaires. Tandis que le principe de « complémentarité » de la CPI est décisif, la faiblesse de nombreux systèmes judiciaires nationaux rendent improbables les poursuites judiciaires pour la grande majorité des personnes accusées de crimes graves, spécialement à court terme. Les poursuites judiciaires au niveau international, par la CPI ou autres corps, seront probablement peu nombreuses, se concentrant sur les plus responsables. Ainsi, un arsenal judiciaire peut seulement être une partie de la solution aux crimes graves et à grande échelle.

11. Les négociations de paix tournent aussi souvent autour d'autres mesures liées à la justice, incluant la recherche de vérité non judiciaire, telle que les commissions Vérité, réparation individuelle ou communautaire, ou la possibilité de passer en revue les forces de sécurité pour limoger ceux qui ont été impliqués dans les abus du passé. Celles-ci peuvent être mises en place plus vite et atteindre peut-être un nombre plus important de victimes, aussi bien que d'accusés. Mais celles-ci devraient être vues comme un complément aux mesures judiciaires, car elles ne seraient pas en elles-mêmes suffisantes pour satisfaire les obligations énoncées dans le Statut de Rome et ailleurs. Ce qui est le plus important est qu'il soit possible de considérer de telles options et l'équipe de médiation a les outils ou l'information à portée de la main pour explorer ou proposer une gamme de possibilités. Une dépendance à l'expertise technique spécifique peut être utile : quelques erreurs apparemment simples de langage de quelques accords ont mené plus tard aux défis significatifs.

12. C'est une erreur cependant de supposer qu'un accord de paix devrait prendre en compte et disposer des détails de toutes les initiatives de justice en préparation. Effectivement, certains détails sont mieux résolus après une période de consultation pour unir les intérêts publics plus étendus et ceux des victimes, ce qui n'est pas possible avec des contraintes de temps serrées (et peut-être des procédures confidentielles) de pourparlers de paix, et spécialement si les conditions de sécurité sont toujours ténues. Certains des meilleurs exemples d'accords de paix ont inclus un cadre clair ou des principes fondamentaux, permettant plus tard un processus pour expliquer clairement les détails, après que l'accord ait été signé. Effectivement, il est courant pour des questions de justice de continuer à être posées, considérées et réexaminées, dans les années qui suivent une fin officielle de conflit, comme le changement de circonstances nationales, et il peut y avoir plus d'espace et d'intérêt à engager de nouvelles initiatives.

B. Les poursuites judiciaires internationales dans un contexte de rétablissement de la paix

13. La CPI n'est pas la première Cour internationale à enquêter ou soumettre un mandat d'arrêt contre un chef d'État ou d'autres acteurs clé qui ont été activement engagés, ou se préparant à prendre part à des négociations de paix cruciales. Le mandat d'arrêt de la CPI à

³ Le principe contre l'amnistie pour les crimes graves est de plus en plus formulé comme une obligation émanant du Statut de Rome, plutôt que d'autres sources de loi. Durant les pourparlers de 2008, en République démocratique du Congo, par exemple, l'Union européenne a fourni une directive claire à son représentant de médiation indiquant que les crimes du Statut de Rome ne pourraient pas être amnistiés. Voir *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, *ibid.*

⁴ Sur le Libéria, voir *Negotiating Peace in Liberia*, *op cit.*

l'encontre du Président Omar Al-Bashir du Soudan, et les mandats pour la direction centrale de l'armée de résistance du Seigneur pour leur action en Ouganda, ont mené aux inquiétudes significatives. Les observateurs étaient inquiets, dans les deux cas, que le risque d'arrestation des acteurs politiques clés dans l'envol du processus de paix ait menacé de faire échouer les pourparlers, ou rendre extrêmement difficile de parvenir à un accord signé.

14. Cependant, l'impact ultime des actions de la CPI sur les processus de paix respectifs au Soudan et en Ouganda reste un sujet de discussion, avec certains montrant les effets positifs (tel que, en Ouganda, en provoquant des pourparlers plus sérieux et en encourageant un traitement plus ferme de la justice dans les éléments de l'accord de paix final proposé). De nombreux participants proches, incluant les membres clés du groupe international soutenant étroitement la médiation, ont conclu que l'engagement de la CPI n'était pas le motif primaire pour lequel le leader de la LRA, Joseph Kony, n'ait pas signé finalement l'Accord en Ouganda.⁵ Cependant, cela ne peut pas être écarté comme un des facteurs possibles. Finalement, l'impact total est toujours difficile à qualifier pour l'Ouganda et le Soudan, d'autant plus que les situations sont instables, avec les multiples facteurs entrant en jeu et changeant effectivement sur le temps.

15. Dans d'autres cas, les actes d'accusation internationaux ont eu un effet positif sur un processus de paix. Des accords de paix plus sérieux et durables sont devenus possibles quand certains hauts dirigeants, connus pour avoir joué un rôle important dans les abus de la guerre, ont été enlevés de l'équation politique. Tant dans les pourparlers de paix en 2003 pour le Liberia que dans les pourparlers en 1995 à Dayton, pour mettre fin à la guerre dans l'ex-Yougoslavie, il y a eu le souci considérable que les accusations de chefs clés pourraient bouleverser les possibilités pour la paix. Cependant, dans les deux cas, l'impact s'est révélé être positif pour le processus de paix. Les actes d'accusations du Président libérien, Charles Taylor, par la Cour spéciale pour le Sierra Leone, et les chefs bosno-serbes Radovan Karadžić et Ratko Mladić par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, ont été tous les deux annoncés immédiatement avant le début des pourparlers de paix programmés. Dans les deux cas, les participants disent que de beaucoup plus solides pourparlers ont pris place, et un accord politique plus profond est devenu possible, parce que l'on a empêché efficacement ces chefs clés de jouer un rôle dans la discussion. Leur influence après les négociations a été très aussi réduite.

16. Évidemment, cet impact politique de facto ne peut pas être le but d'une accusation ou un mandat d'arrêt, ni l'inquiétude primaire d'un procureur. Mais il est utile de reconnaître les effets positifs qui ont résulté des actes d'accusation qui sont survenus dans le contexte de pourparlers de paix actifs. Une question qui est maintenue ouverte est quand, ou dans quels contextes, la justice internationale aura un impact positif sur les efforts de rétablissement de la paix, et dans quels contextes l'effet sera vu comme préjudiciable. Ce qui doit être accepté cependant est que l'on ne peut pas dire que l'impact soit toujours négatif.

17. Un deuxième défi sérieux par rapport aux Cours internationales et aux processus de paix est la menace d'arrestation et l'extradition de chefs, quelque temps après qu'un accord pour la transition soit parvenu. Il faut reconnaître qu'il y a eu une inquiétude significative, surtout en Afrique, du soi-disant « effet de Charles Taylor », qui est sensé augmenter le niveau de difficulté pour parvenir à des futurs accords. Cela ne fait pas allusion à l'acte d'accusation de Taylor, le matin de la cérémonie d'inauguration des pourparlers de paix (qui a eu pour résultat qu'il a quitté les négociations, menées au Ghana et est revenu immédiatement au Libéria). Ceci fait plutôt allusion à l'arrestation de Charles Taylor, et son transfert vers la Cour spéciale pour le Sierra Leone pour le processus, juste un peu plus de deux ans après qu'on lui ait donné l'asile au Nigéria. Il y a une perception largement maintenue que cela a

⁵ Interviews de l'auteur. Voir aussi : Michael Otim and Marieke Wierda, "Uganda: A Case Study on the Impact of the Rome Statute and the International Criminal Court," ICTJ, May 2010.

violé les garanties données à Taylor, quand il a accepté de quitter le Libéria et de transmettre le pouvoir à son vice-président, en permettant ainsi la guerre libérienne de parvenir à sa fin en août de 2003. L'accord informel parvenu avec Taylor a stipulé censément qu'il pourrait profiter de l'asile sous la condition qu'il ne serait pas retenu dans la politique régionale ou nationale ou les développements de sécurité. Mais il y a eu des rapports conséquents et crédibles qu'il avait violé cet Accord, tant au cours de la communication régulière avec d'anciens chefs de milice ou de militaires au Libéria, qu'il a été allégué, en leur fournissant un soutien direct. La demande au Nigéria de l'extradition de Taylor par la Présidente du Libéria, Ellen Johnson Sirleaf, nouvellement élue, a été en partie motivée par les soucis régionaux continuels de déstabilisation et du rôle négatif constaté que Taylor a joué.

18. Le malentendu de ce cas a eu pour résultat un état d'agitation dans beaucoup d'autres contextes, où les chefs politiques ou militaires hésitent à considérer des promesses semblables ou des arrangements, comme par les organisations régionales ou internationales, ce qui pourrait faciliter leur départ du pouvoir. Il est vrai qu'une amnistie pour les crimes les plus sérieux est généralement considérée inacceptable et si la CPI a la juridiction, il peut y avoir un peu de protection de sa portée dans les États membres de la CPI. Cependant, il y a des arrangements un peu avant l'amnistie qui pourraient contribuer aux transitions et pourraient aider à diminuer ce dilemme. Dans la grande majorité de ces cas, il n'y a aucune accusation exceptionnelle comme il y avait pour Taylor, pendant qu'il y a une urgence de facto pour le changement et la transition.

19. Il y a cependant un dilemme qui se cache inconfortablement derrière cette idée, évidente dans la réaction au dilemme de Charles Taylor. Un médiateur pourrait demander : s'il n'y a aucun arrangement fiable qui offrirait un avenir attrayant, comment et pourquoi un homme fort accepterait-il de quitter le pouvoir ? Si les poursuites judiciaires de tous les crimes passés sont poursuivies sans référence au contexte et à l'impact, n'y a-t-il pas un risque d'aggraver la situation des droits de l'homme en étendant un conflit ? Plus spécifiquement, si un chef abusif s'écarte - et pour les buts d'argument pourrait continuer à jouer un rôle positif dans les affaires transitionnelles et les efforts de réconciliation - qui ne serait pas plus important et de valeur que le menacer de prison ? Les défenseurs des droits de l'homme signalent que les changements dans les droits de l'homme internationaux, les normes juridiques permettent peu de dérive. Avec la venue de la CPI et des normes renforcées contre l'impunité pour les plus responsables de crimes graves, les garanties peuvent simplement ne pas être possibles, au moins pas dans le sens plus vaste. Toute amnistie nationale n'aurait aucun effet à l'extérieur des frontières du pays ou par rapport à la CPI et une affaire d'asile peut ou ne peut pas se maintenir au fil du temps, comme les changements de contexte juridiques et politiques. C'est ici que les dilemmes se présentent eux-mêmes. La réponse est peut-être, d'une façon ou d'une autre, inculquée dans notre compréhension du rôle, le but et l'intention de responsabilité de droits de l'homme. Effectivement, beaucoup de professionnels des droits de l'homme pensent qu'une approche de maximaliste - le fait d'exiger la pleine justice pour tous, dans le très court terme - n'est peut-être pas la plus efficace. Mais ces dilemmes restent non résolus et réels et demandent à être pensé et discuté plus avant.

C. Justice durant la mise en œuvre de la paix

20. Quel que soit le contenu d'un accord de paix, la résistance aux mesures de justice robustes continue souvent longtemps après une transition formelle et la fin de la guerre. La mise en œuvre des dispositions de la justice pourrait être difficile. Les organes de contrôle indépendants, tels que la mission des Nations Unies dans le pays, peuvent être poussés à une attention considérable sur les moyens et les processus de responsabilité, car ils peuvent parfois avoir un impact majeur sur la politique et même l'environnement de sécurité. Lorsque les commissions Vérité ou les mesures de justice pénale commencent à progresser, et spécialement si elles commencent à identifier la responsabilité individuelle, il peut y avoir un

risque de contrecoup par ceux qui sont impliqués dans les abus, ou qui détiennent encore un pouvoir militaire ou politique significatifs.

21. Tout récemment, ces dynamiques ont été vues au Liberia, avec la forte réaction au rapport final 2009 de la Commission de Réconciliation et de Vérité nationale, qui a appelé plus de cent personnes - beaucoup d'entre elles dans les positions éminentes d'autorité encore aujourd'hui - et recommandé qu'elles soient jugées ou interdites du bureau politique. Un certain nombre d'anciens seigneurs de la guerre se sont joints pour publiquement rejeter les conclusions du rapport, faisant des sous-entendus même au recommencement de la guerre s'ils devaient être poursuivis. Au Kenya, la résistance par les fonctionnaires pour monter des mécanismes nationaux crédibles et indépendants pour la responsabilité a été une déception pour beaucoup d'observateurs nationaux et internationaux. Beaucoup voient maintenant la CPI comme une des seules possibilités pour la justice pour la violence récente - en dépit de l'Accord de paix de 2008 qui a inclus un langage fort pour une pleine responsabilité et en dépit des pas significatifs peu de temps après l'Accord par une commission d'enquête indépendante dans la violence de post-élection.⁶

22. La mise en œuvre de mécanismes de responsabilité sérieux exige souvent une tentative de compromis prudente et une négociation constante sur les limites de ce qui est possible et quand. Les acteurs nationaux sont les mieux placés pour faire ces appels de jugement, en comprenant les contraintes de facto - et évidemment la voix d'acteurs nationaux devrait s'étendre au-delà du leadership politique à la société civile, généralement définie et ces individus ou communautés qui ont été le plus affectées par la violence. On pense maintenant, bien que les circonstances puissent changer, que les choses qui étaient impossibles peuvent devenir possibles dans le temps. On a constaté cela, par exemple, dans les élaborations remarquables du Chili et de l'Argentine, où de nombreuses centaines d'accusés ont été retenus ou jugés au cours des dernières années, pour des crimes datant d'environ trois décades - quelque chose qui ne pourrait pas avoir été même imaginé il y a dix ans.

D. Conclusion

23. Il ne peut plus être possible d'exclure des questions de justice des négociations de paix et des transitions d'après-guerre, ou simplement ignorer la large opposition à l'idée d'impunité globale. Cependant, il y a encore la dérive pour élaborer la réponse de justice appropriée, au moment approprié, en négociant et en mettant en œuvre la paix. Enfin, il y a des tensions et des dilemmes dans le rapport entre la justice et la mise en œuvre de la paix qui ne peuvent pas être facilement résolus et ceci devrait être admis. À temps, les deux médiateurs et praticiens de justice peuvent devenir plus experts à prévoir et diriger avec succès ces défis difficiles.

--- 0 ---

⁶ L'important rapport de la Commission kenyane d'enquête sur la violence post-électorale, présidée par Justice Philip Waki, a été publié en octobre 2008.