

Conférence de révision du Statut de Rome

Distr. : générale
30 mai 2010

FRANÇAIS
Original : anglais

Kampala
31 mai – 11 juin 2010

Faire face à l'impunité : le rôle des Commissions de vérité dans la réconciliation et l'unité nationale¹

1. En 1995, Nelson Mandela a déclaré que *« tous... les pays qui se remettent du traumatisme et des blessures du passé ont eu à inventer des mécanismes, non seulement pour faire face aux violations des droits de l'homme commises dans le passé, mais également pour rétablir la dignité des victimes, des survivants et des familles. Dans le cadre de la quête perpétuelle d'un équilibre adéquat, des questions de fond en matière de politique et de droit se sont posées... À l'origine de ces interrogations se trouve la question de savoir comment un pays en transition doit répondre aux accusations de violations graves des droits de l'homme commises par des individus représentant l'autorité sortante ou en place. »*²

A. Résumé

2. Depuis le début des années 1980, le terme de « justice de transition » a évolué. C'est à cette époque que s'est ouvert le débat sur la façon dont les nouveaux États devraient traiter ceux coupables d'exactions et englober « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation », selon les déclarations de Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies. Les mécanismes de la justice de transition comprennent des processus tant judiciaires comme des poursuites engagées contre des individus que des processus non judiciaires comme les commissions de vérité. Le présent document va s'attacher à présenter le rôle complémentaire que les commissions de vérité peuvent jouer dans la lutte contre l'impunité et la promotion de la réconciliation nationale, de la paix et de la justice.

3. La complexité du débat sur l'équilibre entre la paix et la justice s'explique par le fait qu'il ne peut y avoir de véritable paix sans justice et qu'il s'agit avant tout de préserver la possibilité de rendre la justice et de trouver la bonne combinaison et le bon rythme pour y parvenir en fonction du contexte. Il n'existe pas de réponses toutes faites à un dilemme aussi complexe. Au bout du compte, le choix de la stratégie dépend des réalités politiques et des besoins sociaux de la société sortant du conflit.

¹ Yasmin Sooka est avocate spécialisée dans les droits de l'homme qui a siégé dans les Commissions de vérité en Afrique du Sud et en Sierra Leone. Elle dirige actuellement la Fondation des droits de l'homme en Afrique du Sud.

²Neil Kritz, ed., Préface de Nelson Mandela : *Transitional Justice-How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol1 (Washington DC., United States Institute of Peace Press, 1995.1995).

4. Compte tenu de la nature intra-étatique de la plupart des conflits modernes, la promotion de la réconciliation et le renforcement de l'unité nationale deviennent des objectifs de plus en plus importants pour les sociétés sortant d'un conflit. Il s'agit en effet de trouver des moyens de faire cohabiter d'anciens ennemis, les personnes coupables d'exactions et leurs victimes, les unes avec les autres, sans crainte. Une simple déclaration de paix ne suffira pas à changer les attitudes et les comportements et à passer d'une intention génocidaire à une volonté de collégialité. Dès lors qu'une coexistence est nécessaire, la promotion de la réconciliation est indispensable. Le défi qui consiste à proposer et à soutenir une réconciliation nationale devient ainsi une question fondamentale pour les initiatives nationales et internationales de développement.

5. L'atout particulier d'une commission de vérité est de donner, si elle est correctement conçue et constituée, la possibilité aux personnes qui ne pouvaient pas s'exprimer de le faire et à celles qui ont été persécutées pendant des années et qui sont devenues invisibles de revenir en pleine lumière. L'appartenance nationale et la participation des citoyens sont essentielles pour asseoir la légitimité d'une commission de vérité et il est important de poser un regard plus spécifique sur le cas des femmes, des enfants et des enfants soldats ainsi que les groupes marginalisés.

6. En conclusion, les sociétés qui sortent d'un conflit doivent relever cinq défis : la justice de transition, la justice distributive, la prospérité, la participation et la paix. Bien que ces objectifs soient séparés par essence, il existe un lien entre chacun d'entre eux. En voulant réparer une injustice passée, la justice de transition fait appel à une conception du développement qui est enraciné dans la transformation sociale, et non pas uniquement dans l'entreprise technocratique.

7. L'expérience de l'Amérique latine et de l'Afrique illustre la nécessité d'une approche holistique de la justice de transition. Le conflit entre la paix et la justice ne peut pas être résolu par la simple constitution d'une commission de vérité ou la mise en place d'une justice pénale. L'approche holistique de la justice de transition doit obtenir l'adhésion de la population et doit s'attaquer aux racines mêmes du conflit, en tenant compte du déficit démocratique qui existait avant et pendant le conflit. Toute démarche en ce sens doit chercher à restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions gouvernementales, chaque citoyen ayant la conviction que les institutions de son pays agiront dans son intérêt, quels que soient ses opinions politiques, sa race, sa religion, son sexe, sa tribu, son groupe ethnique ou sa différence. Si la volonté est d'instaurer une paix durable, il convient alors que les personnes chargées de prendre des décisions en matière de paix et de justice gardent absolument à l'esprit la nécessité d'intégrer la notion de justice pour les victimes dans tout dispositif visant à obtenir paix et justice.

B. Introduction

8. En juin de cette année, plus de 111 États Parties vont assister à la Conférence de révision organisée pour les dix ans de la Cour pénale internationale (CPI) et du traité marquant sa création, le Statut de Rome³. La Conférence de révision est la première réunion mondiale consacrée au Statut de Rome depuis son adoption en 1998. Elle va se pencher sur le travail de la Cour, son impact sur les victimes et sa contribution à la justice internationale et à la paix. La Conférence de révision va également aborder la question du crime d'agression dans le cadre du Statut de Rome.

³ Statut de Rome de la CPI, 17 juillet 1998, UN Doc. A/Conf.183/9, nouvelle édition 37 I.L.M. 999 (1998)

9. La création de la CPI marque un tournant dans la lutte contre l'impunité, un changement de cap vers une politique d'imputabilité des crimes internationaux ainsi qu'une prise en compte des intérêts des victimes. La Conférence de révision va aborder quatre thèmes proposés par le comité chargé de l'exercice du bilan.

10. La Conférence de révision est une occasion de redéfinir les relations entre paix et justice. La Cour pourra ainsi profiter des mécanismes de la justice de transition, se donner des moyens supplémentaires de participer à l'instauration d'une paix durable plutôt que d'aller à l'encontre de cet objectif. Le présent document va donc s'attacher au rôle complémentaire que les commissions de vérité peuvent jouer dans la lutte contre l'impunité et dans la promotion du processus de réconciliation nationale, de la paix et de la justice.

C. Justice de transition⁴

11. Dans les pays qui connaissent un changement radical de cap et passent d'un régime répressif à la démocratie, la façon dont le nouveau gouvernement traite ceux coupables d'exactions est le premier véritable indicateur du rétablissement effectif de la démocratie et de l'état de droit ; de cette réponse dépendront, en effet, les principes qui vont distinguer le nouveau gouvernement démocratique de l'ancien régime.

12. Parmi les questions posées au nouveau régime figurent :

- a) La question fondamentale est, bien entendu, de savoir comment le droit d'obtenir justice peut cohabiter avec la nécessité pour toute société de vivre en paix. Nous sommes là au cœur même de l'antagonisme entre paix et justice. La question ne se pose que si la partie responsable des exactions est encore en position de mettre en péril la paix dans le pays. Le droit à la justice des victimes de graves violations des droits de l'homme doit toujours être la priorité par défaut.
- b) Comment le nouveau régime doit-il traiter la question de la complémentarité, à supposer que les tribunaux nationaux, les tribunaux internationaux et la CPI ont chacun compétence à juger les mêmes crimes ?
- c) En quoi les commissions de vérité jouent-elles un rôle essentiel dans la reconstruction de la société ? Les procès et les commissions de vérité sont-ils nécessaires pour les victimes ? Les victimes constituent-elles un seul et même groupe ? Une histoire commune est-elle nécessaire ?
- d) Comment le processus de la Commission de vérité et de réconciliation (CVR) promeut-il la réconciliation ? Quel est le rôle de la commission de vérité ? Quels sont les rôles de l'État et de la société civile dans le processus de réconciliation ?
- e) Quel impact le processus de vérité et de réconciliation devrait-il avoir sur la future gouvernance et le droit ?

13. Le terme de « justice de transition » a été utilisé pour la première fois par Neil Kritz en 1995 dans son étude en trois volumes intitulée *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*. L'étude de Kritz décrit comment un certain nombre de pays sortant d'un conflit ont répondu à ces questions et les différents mécanismes

⁴ Pour en savoir plus sur les évolutions en la matière, veuillez vous reporter aux travaux de Juan Méndez, *The International Justice*, Vol 3, 2009, 157-162 doi: 10.1093/ijtj/ijp009 et de Ruti Teitel, *The International Justice*, Vol 2, 2008, 1-4, doi: 10.1093/ijtj/ijm041

qu'ils ont alors utilisés.⁵ Pendant les années 1990, les propos ont englobé toute une série de réponses et de mécanismes juridiques, alors même que les chercheurs et les praticiens s'évertuaient à appréhender ce domaine et à le définir. En 2002, Ruti Teitel donne une définition plus large de la « justice de transition » en la qualifiant d'« administration de la justice pendant des périodes de transition politique » qui semble la plus appropriée.⁶

14. En 2004, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, donne un fondement normatif à l'engagement des Nations Unies pour la justice de transition dans son rapport publié suite au séminaire consacré à ce sujet.⁷ Il définit la justice de transition comme une justice qui comprend « *un éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation* ». ⁸ Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures.⁹

15. Les processus de justice de transition ciblent différents objectifs : créer le sentiment d'appartenance nationale, restaurer la vérité, obtenir la réconciliation et rétablir l'état de droit. Ensemble, ils forment un nouveau paradigme de la façon dont les sociétés qui passent d'un gouvernement tyrannique à une démocratie font face à des exactions massives des droits de l'homme commises dans le passé. La justice de transition a évolué et ne se penche plus uniquement sur la façon de traiter ceux coupable d'exactions dans le passé, mais intègre un débat plus large sur la façon de promouvoir une démocratie véritable et une paix durable.

D. Débat entre paix et justice

16. Au début des années 1980, un certain nombre de sociétés latino-américaines sont passées d'une dictature militaire à un régime civil. Dans certains cas, des commissions de vérité ont été mises en place et des poursuites engagées.¹⁰ À l'époque, certains experts estimaient que les États nouvellement restaurés avaient la responsabilité de promouvoir et de protéger les droits de l'homme qui étaient de leur ressort et que cela supposait aussi d'établir les responsabilités en matière de violations des droits de l'homme commises dans le passé. D'autres, en revanche, affirmaient que, compte tenu de la fragilité des nouvelles démocraties, il serait impossible de faire face à la pression exercée par l'institution militaire encore puissante et que le fait de persister dans cette voie ne pourrait que déstabiliser le gouvernement démocratique. Ce débat n'a pas eu seulement lieu en Amérique latine. Il a refait surface quelque temps plus tard en Afrique où nombreux étaient ceux qui pensaient qu'une trop grande pression mise pour rendre la justice mettrait la paix en péril .

17. La situation est d'autant plus complexe que, depuis une décennie, les conflits en cours sont des luttes intra-étatiques plutôt que des conflits entre différents pays. En Afrique, les conflits ont, de plus, pris une dimension régionale, si l'on tient compte du soutien plus ou moins affiché de certains pays voisins.¹¹ Les populations civiles sont de plus en plus les cibles de campagnes de terreur et d'exactions, en plus de se voir imposer l'exode et d'être victimes

⁵ Ibid. Neil Kritz

⁶ Ruti G. Teitel, *Transitional Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2000)3

⁷ Rapport du Secrétaire général sur le Rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, UN Doc S/2004/616(3 août 2004)

⁸ Ibid. paragraphe 8

⁹ Ibid. paragraphe 8

¹⁰ *The Dilemmas of Transitional Justice*-Neil Kritz, *Transitional Justice*, Vol 1 General Considerations. United States Institute for Peace(USIP)

¹¹ La Sierra Leone, le Libéria et la République démocratique du Congo en sont des exemples.

de privations. Les milices rebelles mènent des attaques éclair contre les populations civiles et kidnappent des enfants pour affaiblir le pouvoir en place plutôt que pour conquérir des territoires. Dans ces conditions, il est peu probable qu'une solution militaire à de tels conflits soit possible. Il est bien plus probable qu'un conflit armé en cours se termine par un accord de paix, et non pas par une capitulation inconditionnelle, malgré le rejet de principe de l'impunité par la communauté internationale. De ce fait, les dirigeants des groupes rebelles qui pourraient être considérés comme des criminels internationaux peuvent obtenir un fauteuil à la table des négociations, plutôt que de se trouver dans le box des accusés d'un tribunal, qu'il soit national ou international.¹²

18. Les sociétés sortant d'un conflit doivent donc faire face à un dilemme unique et douloureux : « Bien que la paix et la justice soient considérées comme des alliés naturels en temps de paix, leur relation est pleine de contradictions au lendemain d'un conflit. Des obstacles matériels et politiques apparaissent souvent lorsqu'on essaie de restaurer simultanément la paix et la justice. »¹³ Cependant, le fait de négliger les problématiques de justice risque de restaurer le système d'impunité qui prévalait auparavant et de freiner, par conséquent, le processus d'instauration de la paix.

19. Le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a résumé succinctement le débat perpétuel entre paix et justice :

« Il est essentiel de mettre un terme au climat d'impunité si l'on veut restaurer la confiance publique et mobiliser un appui international en faveur de l'application des accords de paix. Nous devons toutefois nous rappeler aussi que le processus qui consiste à rendre justice aux victimes peut prendre de nombreuses années et qu'il ne doit pas s'imposer aux dépens de la nécessité plus immédiate d'instaurer l'état de droit. [...] »

Nous savons également qu'il ne saurait y avoir de véritable paix sans justice. Or, la recherche inexorable de la justice peut parfois constituer un obstacle à la paix. Si nous insistons, partout et toujours, pour sanctionner ceux qui sont coupables de manquements graves aux droits de l'homme, il peut s'avérer difficile, voire impossible, de mettre un terme à l'effusion de sang et de sauver les civils innocents. Si nous insistons, partout et toujours, pour appliquer des normes strictes de justice, une paix encore fragile peut ne pas y survivre.

Par ailleurs, si nous fermons les yeux sur la quête de la justice uniquement pour parvenir à un accord, les bases de cet accord s'en trouveront fragilisées et nous créerons ainsi des précédents regrettables. Il n'existe pas de réponses toutes faites à de tels dilemmes moraux, juridiques et philosophiques. »¹⁴

20. Néanmoins, un consensus se fait jour qui suggère que pour restaurer la paix de façon efficace, il serait préférable d'associer des éléments visant à promouvoir à la fois la paix et la justice, soit en alternant des activités dans chaque domaine (comme cela a été réalisé dans certains pays d'Amérique latine comme l'Argentine ou le Chili où des questions de justice/imputabilité ont été abordées des dizaines d'années après la phase de transition démocratique), soit en menant de front des activités dans les deux domaines (comme au Rwanda, en Sierra Leone, en Ouganda et au Timor Leste). « La justice et la paix ne sont pas

¹² En Sierra Leone, au Libéria et en République démocratique du Congo, tous les seigneurs de guerre ont participé aux pourparlers de paix.

¹³ Rama Mani, *Balancing Peace with Justice in the Aftermath of Violent Conflict*, *Development* 48, no. 3 (2005), 28.

¹⁴ Communiqué de presse, Secrétariat général, « La promotion de l'état de droit et de la justice sont des éléments fondamentaux du relèvement des sociétés sortant de crise, estime Kofi Annan », UN Doc. SG/SM/8892, SC/7881, 25 septembre 2003

des objectifs antagonistes ; au contraire, convenablement mises en œuvre, elles se renforcent l'une l'autre.

21. La question n'est donc en aucun cas de savoir s'il convient de promouvoir la justice et d'établir les responsabilités, mais bien de décider quand et comment le faire. »¹⁵ Il s'agit en réalité de préserver la possibilité de rendre justice et d'établir les responsabilités, et de trouver la combinaison et le rythme pour y parvenir en fonction du contexte.

22. Diane Orentlicher, experte indépendante des Nations Unies pour la lutte contre l'impunité¹⁶ a déclaré que :

« Les normes juridiques internationales qui indiquent que les exactions doivent être sanctionnées ont constitué un formidable antidote à l'impunité. Bien que dans certains cas, ces mêmes normes ne peuvent pas être appliquées, il est toutefois préférable d'affirmer que le temps de la justice « n'est pas encore arrivé » plutôt que de modifier les normes et de donner l'impression que la poursuite des exactions n'est qu'une démarche facultative. En effet, si nous en venions à nous éloigner de la notion de contrainte juridique, nous retirerions à ceux qui agissent pour la promotion de la dignité en première ligne dans leurs pays l'une des armes les plus puissantes qu'ils possèdent dans leur arsenal. »¹⁷

23. La stratégie dépend en définitive du contexte politique et des besoins sociaux de la société qui sort du conflit. Il existe plusieurs facteurs politiques qui jouent un rôle essentiel dans ce processus. Deux sont particulièrement importants : a) la nature de la transition qui va du conflit (ou de la répression politique) à la paix ; et b) les relations de pouvoirs à l'issue du conflit. Les besoins socio-économiques des populations locales jouent également un rôle prépondérant car ce sont ces populations qui vont devoir reconstruire leurs existences dans cette société. Les perspectives et les aspirations des populations locales sont tout aussi importantes que les principes universels de justice et de responsabilité.

E. Réconciliation et appartenance nationale

24. La réconciliation et l'unité nationale suscitent un intérêt croissant dans la mesure où ils constituent un moyen de prévention des conflits dans une situation post-conflit.¹⁸ L'une des raisons qui peut expliquer cet intérêt pour la réconciliation réside dans la nature intra-étatique des conflits et dans la nécessité, dès lors, pour les sociétés sortant d'un conflit de trouver des moyens de faire cohabiter d'anciens ennemis, les personnes coupables d'exactions et leurs victimes, les unes avec les autres, sans crainte, une simple déclaration de paix ne suffisant pas à changer les attitudes et les comportements et à passer d'une intention génocidaire à une volonté de collégialité. Dès lors qu'une coexistence est nécessaire, la promotion de la réconciliation est indispensable. Le défi qui consiste à proposer et à soutenir

¹⁵ Rapport du Secrétaire général sur le Rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, UN Doc S/2004/616 (3 août 2004), 8, paragraphe 21 [ci-après le « Rapport sur l'état de droit »]

¹⁶ Experte indépendante des Nations Unies pour la lutte contre l'impunité

¹⁷ Diane Orentlicher, experte indépendante, Journal international pour la justice transitionnelle 2007 1(1):10-22 ; Experte indépendante des Nations Unies pour la lutte contre l'impunité (2004-05) fn9, Page 22

¹⁸ En 2005, 31 conflits intra-étatiques ont été dénombrés dans le cadre du *Uppsala Conflict Data Program* alors qu'aucun conflit entre États n'était en cours (Harbom, Högbladh, et Wallensteen 2006). Entre 1989 et 2004, le nombre de conflits intra-étatiques est passé de 27 à 50 par an, alors que les conflits entre différents États allaient de zéro à deux. Le *Uppsala Conflict Data Program* est un programme universitaire qui consiste à recenser en permanence et de façon systématique toutes les données mondiales relatives aux conflits armés. Les modalités de recensement et les définitions sont disponibles sur www.ucdp.uu.se.

une réconciliation nationale devient ainsi une question fondamentale pour les initiatives nationales et internationales de développement.

25. Après les travaux entrepris par la Commission de vérité et de réconciliation en Afrique du Sud, la réconciliation – à travers les commissions de vérité, les excuses officielles, les mémoriaux, etc. – est devenue un élément presque incontournable de la rhétorique et de la mise en œuvre d'une sortie de conflit. Le Pérou, la Sierra Leone, le Ghana, le Timor Leste, le Libéria et le Rwanda, pour ne citer que quelques exemples dans le monde, ont tous entrepris un processus de réconciliation depuis 2000. Parallèlement à cela, il est indispensable de définir précisément les termes « réconciliation » et « unité nationale » dans une situation post-conflit car ces termes ont parfois été galvaudés et utilisés par certains pays qui sortaient d'un conflit pour justifier l'impunité.

26. Dans le cadre de la justice de transition, la notion de réconciliation peut induire un certain nombre de défis. Le premier d'entre eux provient de l'expérience menée en Afrique du Sud, de la relation forte entre réconciliation, d'une part, et pardon pour les crimes du passé, d'autre part. Dans le contexte sud-africain, on attendait avant tout le pardon de ceux qui avaient le plus souffert des retombées des crimes de l'Apartheid sous toutes ses formes. Les victimes avaient une lourde responsabilité sur leurs épaules car cette pression sous-entendait que le processus de réconciliation ne pouvait aboutir que si ces victimes avaient la capacité de pardonner à leurs bourreaux les crimes les plus abominables.

27. Le deuxième défi renvoie à l'utilisation idéologique du discours sur la « réconciliation » qui veut que ce terme signifie faire table rase du passé, à savoir revenir à la période précédant le début des violences et les manquements aux droits de l'homme. Ce type d'approche rétrospective est particulièrement discutable dans les cas de divisions de la société sur une période importante, par exemple, s'agissant de peuples indigènes et de colons, où le fait de se plonger dans un passé lointain signifierait ne pas tenir compte des raisons mêmes expliquant les inégalités existantes et volontairement créées par la violation des droits des peuples indigènes.

28. À cet égard, l'exemple péruvien a démontré qu'il existe un moyen d'éviter cet écueil en soulignant l'importance de la réconciliation pour l'avenir de la société.

29. Une autre question est posée. Elle consiste à se demander si la réconciliation est un résultat accessible et quantifiable ou s'il ne s'agit que d'un processus qui doit être entrepris sans certitude de connaître à quel moment il est mené à bien. Si l'on examine la façon dont les différentes commissions de vérité ont traité la question de la réconciliation, c'est la définition conceptuelle de la Commission de vérité péruvienne, à savoir « *un processus de rétablissement et de refonte des relations fondamentales entre les Péruviens ; relations détruites ou détériorées lors du conflit qui a duré plus de vingt ans* », qui paraît la plus adaptée à une société en phase de transition.¹⁹

30. Le rapport péruvien part du postulat que la notion de réconciliation comprend trois dimensions : (1) tout d'abord, une dimension politique qui implique une réconciliation entre l'État et la société et entre les partis politiques, l'État et la société ; (2) ensuite, une dimension sociale qui correspond à une réconciliation entre les institutions civiles et les espaces publics et la société dans son ensemble, en tenant compte notamment des groupes ethniques marginalisés ; et (3) enfin, une dimension interpersonnelle impliquant les membres des communautés ou institutions qui étaient jusqu'à présent en conflit. Si l'on respecte cette logique, la Commission n'écarte pas la possibilité d'une réconciliation entre des individus ou des groupes d'individus, mais elle estime néanmoins que la réconciliation doit avant tout s'illustrer par une restructuration fondamentale de la société sur le plan politique et social.

¹⁹ Pérou : Rapport de la CVR, 346

Bien plus qu'en Afrique du Sud, la conception péruvienne de la réconciliation est par essence incontournable et fait référence à des domaines d'intervention et d'interaction bien concrets.

31. Néanmoins, une question reste en suspens : la réconciliation telle que définie ici est-elle véritablement différente d'un changement social qui se produirait dans une société caractérisée par une distribution très inégalitaire des ressources sur le plan politique, social, économique et culturel ?

F. Commissions de vérité

32. Durant les deux dernières décennies, des commissions de vérité ont vu le jour dans le monde entier lorsque des conflits sont arrivés à leur terme.²⁰ Les premières commissions de vérité se sont étroitement inspirées des expériences de la dictature militaire en Amérique latine.²¹ Les commissions ont évolué au fil des ans aussi bien en terme de mission, que de compétences et de pouvoirs, en tenant compte du contexte de transition particulier afin de définir un cadre de travail normatif.

33. La majorité des observateurs s'accordent à dire que les commissions de vérité sont des organismes chargés d'enquêter, qui ont en règle générale été créés dans le cadre de la transition politique d'un pays pour examiner les manquements aux droits de l'homme.²² Les commissions de vérité ont souvent obtenu le soutien et l'appui d'organisations internationales comme les Nations Unies.²³ En outre, les commissions de vérité sont généralement mises en place « pendant ou dès le début de la transition politique dans un pays », partant du principe qu'elles peuvent aboutir à la réconciliation et à la paix dans une situation post-conflit.

34. L'atout particulier d'une commission de vérité est de donner, si elle est correctement conçue et constituée, la possibilité aux personnes qui ne pouvaient pas s'exprimer de le faire et à celles qui ont été persécutées pendant des années par leurs bourreaux et dont la douleur et la souffrance n'ont jamais été prises en compte ou reconnues par l'État de l'être.²⁴ Les commissions de vérité permettent de transformer la connaissance en reconnaissance des exactions, et, pour les victimes, de retrouver la dignité perdue pendant toutes les années où elles ont été persécutées.²⁵ L'appartenance nationale et la participation des citoyens sont essentielles pour asseoir la légitimité d'une commission de vérité. La réussite de ces commissions dépend également du regard plus spécifique posé sur le cas des femmes, des enfants et des enfants soldats ainsi que sur les groupes marginalisés.²⁶

G. Défis

35. Jusqu'en 1995, plus d'une quinzaine de commissions de vérité ont été mises en place dans le monde sur le modèle des commissions en Amérique latine où la transition consistait à passer d'une dictature militaire à un régime civil. Les mandats de ces commissions étaient avant tout d'examiner les violations d'ordre politique et civil et ne tenaient pas compte des crimes économiques, des droits socio-économiques et des problématiques politico-économiques. Le mandat de la Commission de vérité et de réconciliation pour l'Afrique du

²⁰ Depuis 1974, plus de 25 commissions de vérité ont vu le jour dans le monde.

²¹ Pour de plus amples informations sur les commissions en Amérique latine, veuillez vous reporter, par exemple à : USIP, *Truth Commissions Digital Collection*, <http://www.usip.org/library/truth.html> et P. Hayner, *Unspeakable Truths, Facing the Challenges of Truth Commissions*, Routledge, Londres, 2002.

²² Commission de vérité et de réconciliation – Afrique du Sud

²³ La Commission de vérité et de réconciliation pour la Sierra Leone a été créée grâce à l'aide des Nations Unies et du Haut Commissariat aux droits de l'homme.

²⁴ Yasmin Sooka, *The Politics of Transitional Justice-Peace versus Justice, The Dilemma of Transitional Justice in Africa*, 32-33

²⁵ Ibid 33

²⁶ Ibid 33

Sud a suivi la même démarche.²⁷ Lors de l'examen des éléments précédant le conflit, elle n'a pas tenu compte de la nature structurelle de l'apartheid, du caractère systématique de sa politique qui débouchait sur l'exclusion et l'oppression des individus en fonction de leur race. Le lien entre pouvoir selon la race et privilège selon la race n'a donc pas été mis en lumière.²⁸

36. Bien que les commissions de vérité soient de puissants forums pour engager le débat sur le passé et sur les injustices du passé, mais aussi pour promouvoir réparation et réconciliation, il est plutôt surprenant de constater que les mandats de la plupart de ces commissions de vérité ont été définis de façon limitée et n'ont souvent pas intégré la notion de genre.²⁹ Vasuki Nesiah note ainsi que, malgré un mandat qui ne tenait officiellement pas compte du sexe des personnes concernées, les Commissions pour le Guatemala, l'Afrique du Sud et le Pérou ont interprété de façon assez libre lesdits mandats, qualifiant juridiquement d'actes de torture et de maltraitements les violences sexuelles.³⁰ En Haïti, au Sierra Leone et à l'Est du Timor/Timor Leste, les crimes sexuels ou à caractère sexiste ont été mentionnés de façon explicite dans les mandats des différentes commissions.³¹ L'analyse des évolutions d'ordre plus général des mandats des commissions de vérité fait apparaître une tendance positive selon laquelle les positions de « neutralité sexuelle » adoptée par les premières commissions en Amérique latine, notamment en Argentine et au Chili, tranchent avec la prise en compte globale des exactions comme l'ont illustrée les récentes commissions de vérité au Timor Leste et au Pérou.³² Une étude récente de la Banque mondiale confirme ces conclusions. Elle note également que des exemples illustrent ces améliorations progressives, notamment la décision prise par la Commission de vérité et de réconciliation pour l'Afrique du Sud de tenir des audiences en fonction du sexe des personnes concernées, la création d'une unité spécialement dédiée aux femmes au sein de la Commission de vérité et de réconciliation pour le Pérou et le rôle prépondérant joué par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) qui a fourni une assistance technique, un programme de formation et un soutien aux équipes et aux personnes venues témoigner devant la Commission de vérité et de réconciliation pour la Sierra Leone³³.

H. Conclusion

37. Les sociétés qui sortent d'un conflit doivent relever cinq défis : la justice de transition, la justice distributive, la prospérité, la participation et la paix. Bien que ces objectifs soient séparés par essence, il existe un lien entre chacun d'entre eux. La justice distributive et la justice corrective influencent le processus de paix et les résultats qui en découlent, car la première peut relancer le conflit et la deuxième peut être intégrée à un accord de paix pour corriger des injustices passées. La paix dépend également du degré et de la nature de la participation des citoyens. La prospérité rend la tâche plus facile, en fournissant des ressources supplémentaires et en réduisant la nécessité de faire des compromis. En voulant réparer une injustice passée, la justice de transition fait appel à une conception du développement qui est enracinée dans la transformation sociale, et non pas uniquement dans l'entreprise technocratique. En parlant de « *citoyen à part entière* », la justice de transition renforce l'idée que les personnes les plus démunies sont représentées et ne sont pas des acteurs passifs subissant le processus de développement, mais bien des personnes qui peuvent prendre part à la lutte contre leur propre oppression et leur pauvreté.

²⁷ La Commission reposait donc sur un mandat affaibli puisque limité qui consistait à examiner les crimes civils et politiques, comme les meurtres, les tortures, les disparitions, les enlèvements ainsi que les assassinats extra judiciaires .

²⁸ Mahmood Mamdani, *A diminished Truth - After the TRC-Reflections on Truth and Reconciliation in South Africa* - Wilmot James et Linda Van de Vijver(eds)2001

²⁹ Le Chili, l'Argentine et l'Afrique du Sud en sont des exemples.

³⁰ Vasuki Nesiah, *Gender and Truth Commission Mandates*

³¹ Nesiah Ibid

³² Nesiah Ibid

³³ Banque mondiale, *Gender, Justice and Truth Commissions* (Washington DC: Banque mondiale, 2006), 29, <http://www.ictj.org/static/Gender/0602.GenderTRC.eng.pdf>.

38. Jusqu'à récemment, le concept de justice utilisé pour soutenir les actions de la justice de transition ne s'est appuyé que sur les notions de responsabilité et de réparation des violations des droits civils ou politiques. Les inégalités historiques et les violations à caractère économique, social et culturel qui précèdent souvent et/ou sont concomitantes ou succèdent à des épisodes de violence politique n'ont pas été prises en compte.

39. Les efforts pour consolider la paix entrepris dans de nombreux pays sortant d'un conflit ont permis de démontrer que, dès lors que les inégalités économiques et sociales ne sont pas prises en compte et que les doléances des personnes les plus démunies et marginales restent lettre morte, il est impossible d'écarter le risque d'une répétition des événements car les symptômes à l'origine de ces conflits n'ont pas été traités.

40. C'est donc l'occasion de réfléchir à la façon dont la « justice de transition » peut répondre à ce que le médecin et anthropologue, Paul Farmer nomme « *la violence structurelle* », en référence aux conditions socio-économiques déterminées qui entraînent pauvreté, exclusion et inégalité.

41. Les commissions de vérité ont également souffert d'une crise de légitimité, dans la mesure où de nombreux pays ont ignoré leurs recommandations et ont échoué à mettre en place des politiques de réparations au profit des victimes. Il est indispensable que les victimes aient un lieu où raconter ce qu'elles ont vécu. Il est tout aussi indispensable que les recommandations émises par ces commissions ne soient pas ignorées ; sans cela, la réconciliation laissera la place à la désillusion et au cynisme. Le cas d'Haïti en est un bon exemple ; toutes les recommandations de la Commission nationale de vérité et de justice ont été ignorées. Le simple fait de mener à bien le processus semblait suffisant aux yeux du régime. La déception de la population a été à la mesure des attentes qu'elle nourrissait. Il est néanmoins évident qu'il existera toujours un décalage entre les attentes des populations et les résultats réels obtenus par une justice de transition dans de nombreuses sociétés qui sortent d'un conflit.

42. L'expérience de l'Amérique latine et de l'Afrique illustre la nécessité d'une approche holistique de la justice de transition. Le conflit entre la paix et la justice ne peut pas être résolu par la simple constitution d'une commission de vérité ou la mise en place d'une justice pénale. L'approche holistique de la justice de transition doit obtenir l'adhésion de la population et doit s'attaquer aux racines mêmes du conflit, en tenant compte du déficit démocratique qui existait avant et pendant le conflit. Toute démarche en ce sens doit chercher à restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions gouvernementales, chaque citoyen ayant la conviction que les institutions de son pays agiront dans son intérêt, quels que soient ses opinions politiques, sa race, sa religion, son sexe, sa tribu, son groupe ethnique ou sa différence. Si la volonté est d'instaurer une paix durable, il convient alors que les personnes chargées de prendre des décisions en matière de paix et de justice gardent absolument à l'esprit la nécessité d'intégrer la notion de justice pour les victimes dans tout dispositif visant à obtenir paix et justice.