



Assemblée générale

Distr. générale
23 août 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :

**Questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

Promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition

Rapport du Secrétaire général

Le Secrétaire Général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, en application de la résolution [18/7](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/68/150](#).



Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition

Résumé

À la lumière des débats en cours sur le programme de développement pour l'après-2015, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition met en évidence dans le présent rapport à l'Assemblée générale la pertinence des considérations de justice et de droit pour le développement durable.

Compte tenu du fait que les États ont l'obligation juridique d'adopter des mesures de justice transitionnelle au lendemain des situations de répression ou de conflit, le rapport précise que la justice, la sécurité et le développement ne peuvent pas être promus l'un au dépens de l'autre, par réductionnisme ou suivant un ordre rigide.

Il soutient que les violations graves des droits de l'homme laissent dans leur sillage des conditions qui compromettent le développement, y compris un affaiblissement du sens du droit et une profonde défiance sociale, tout en réduisant les capacités de base essentielles au développement humain.

Les anciens cadres de développement, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement, n'ont suivi ni les obligations juridiques en vigueur ni les aspirations des peuples en termes de justice. En fait, les objectifs et indicateurs adoptés ont favorisé l'apparition de grandes réussites en matière de développement dans des sociétés où, de toute évidence, le développement est affaibli par des manques considérables sur les plans de la sécurité, de la justice et des droits.

Les mesures de justice transitionnelle, surtout si elles sont prises dans le cadre d'une approche globale, contribuent à atténuer certains de ces obstacles au développement en assurant la reconnaissance des droits, en améliorant la confiance individuelle et institutionnelle et en créant un capital social positif. Toutes les mesures de justice transitionnelle ne sont pas applicables dans les pays en toutes circonstances, mais les efforts visant à garantir la non-répétition par le renforcement de la capacité et de la responsabilité des services de sécurité et de justice sont universels quant à leur application dans le domaine du développement.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition conformément à la résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme. Les activités que le Rapporteur spécial a menées d'août 2012 à juillet 2013 sont énumérées dans son tout dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/24/42).

2. Le Rapporteur spécial a trouvé que la relation entre la justice transitionnelle et le développement était un sujet d'intérêt stratégique pour son mandat¹. Cela est dû en partie au fait qu'un bon nombre de pays qui essaient d'appliquer les mesures prévues dans ce mandat sont confrontés à d'immenses difficultés sur le plan du développement et qu'un bon nombre de pays en développement font face à des « déficits de justice » concernant les violations massives des droits de l'homme et les sévices qu'ils ont commis dans leur passé. Tenant compte des débats qui se poursuivent au sujet des objectifs de développement de l'après 2015, le Rapporteur spécial souhaite dans le présent rapport apporter sa contribution en exposant son point de vue sur l'importance que présentent les considérations de justice et de droits pour le développement.

II. Progrès inégaux dans la pensée et la pratique du développement

3. La pensée du développement a beaucoup évolué depuis le temps où le développement était envisagé comme une simple question de croissance économique. Aujourd'hui, en raison de l'intérêt accordé aux questions de distribution, les conditions préalables à la croissance et à la durabilité, la conception institutionnelle, la gouvernance, la paix et la sécurité, ainsi que les indicateurs de bien-être plus généraux, sont considérés comme partie intégrante du développement².

4. Une des conséquences de cet élargissement de la portée du développement a été l'accroissement de l'attention accordée aux questions concernant la relation entre l'état de droit, la justice, les droits et le développement. Divers courants intéressés par le développement sont en train d'adopter et d'appuyer l'idée selon laquelle les économies croissent non seulement en assurant les bons prix – c'est-à-dire en établissant des systèmes de marché efficaces – mais que les marchés eux-mêmes, sans parler de leur croissance, dépendent de tout un ensemble de dispositions, de pratiques, de normes et d'institutions qui, entre autres choses, constituent des incitations fondamentales à la participation active au marché. Parmi ce dense réseau de dispositions, de pratiques et d'institutions, l'état de droit occupe une place spéciale. Les analyses du développement qui sont lancées à partir de

¹ Voir A/HRC/21/46. Comme dans ses rapports précédents au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/21/46 and A/HRC/24/42) et à l'Assemblée générale (A/67/368), le Rapporteur spécial utilise ici l'expression « justice transitionnelle » pour illustrer l'approche globale à la mise en œuvre des quatre mesures mentionnées dans la résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme.

² Voir *World Development Report 2011, Conflict, Security, and Development* (Washington : Banque mondiale, 2011), chap. 2 et 3.

notions telles que le capital social, l'exclusion sociale et les économies institutionnalistes, notamment, appuient cette idée.

5. La pratique du développement, y compris sa planification et le choix des priorités, semble toutefois être à la traîne par rapport à la compréhension de l'élargissement de la portée du développement et il est donc encore nécessaire de faire valoir que la justice et les droits sont utiles au développement dans les politiques internationales et nationales.

6. En exposant son point de vue sur l'intérêt que revêtent la justice et les droits pour le développement, le Rapporteur spécial souhaite éviter le réductionnisme qu'il trouve très répandu dans les débats en cours. Sans renier le fait que le déficit rend les choix inévitables et que tous les éléments ne se rassemblent pas tout le temps, il constate que les priorités et les séquences envisagées dans les débats relatifs aux choix de développement sont fixées sans qu'une attention suffisante ne soit accordée aux liens étroits qui unissent le développement d'une part et l'état de droit, la justice et les droits d'autre part. C'est sur ces liens que le présent rapport tient à mettre l'accent. Son objectif est de souligner l'utilité que revêtent les considérations de justice et de droits pour le développement et de stimuler ainsi une plus grande cohérence entre la pensée et la pratique en matière de développement.

7. Tout en soulignant les contributions que les considérations de justice et de droits peuvent apporter au développement, le Rapporteur spécial tient à appeler l'attention sur les manières dont les mesures de renforcement de la justice et des droits présupposent certaines capacités de développement qu'elles peuvent elles-mêmes améliorer mais qu'elles ne sont pas capables, à elles seules, d'assurer. Ainsi, le deuxième objectif du rapport est de rappeler le fait que le meilleur moyen de réaliser le potentiel de toutes les mesures relatives à la justice et aux droits (y compris la justice transitionnelle) est d'établir des liens de coordination avec les autres interventions politiques, indépendamment de la portée générale que ces mesures pourraient avoir.

8. En mettant en évidence la contribution que les mesures relatives à la justice et aux droits pourraient apporter au développement, le Rapporteur spécial ne voudrait pas faire valoir que ces mesures n'ont pour raison d'être que leur capacité de contribuer aux objectifs de développement. Les mesures relatives à la justice et au droit qui constituent le principal thème du présent rapport sont soumises aux obligations juridiques en vigueur et s'appuient solidement sur des arguments moraux qui sont aussi décisifs que généraux³.

³ Juridiquement, on peut soutenir que la justice transitionnelle s'attaque aux violations touchant des éléments fondamentaux de l'architecture juridique internationale: une liste non exhaustive comprendrait la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée en 1984; la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées; les Conventions de Genève de 1949; le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux adopté en 1977 (Protocole I); et le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II): voir S/2004/616; E/CN.4/2005/102/ Add.1; la résolution 60/147 de l'Assemblée générale; et la résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme qui, dans son préambule, mentionne les sources pertinentes.

9. En fait, le Rapporteur spécial a été surpris par la timidité avec laquelle les questions de justice et de droits ont été abordées dans les débats sur le programme de développement pour l'après-2015, timidité qui dénote un manque de conviction quant aux moyens par lesquels la justice et les droits peuvent contribuer au développement et qui, pire encore, ne tient pas pleinement compte de ce qui devrait être simplement considéré comme une réalisation mondiale importante, à savoir l'institutionnalisation d'obligations juridiques contraignantes qui reconnaissent en tant que droits de nombreuses questions qui, dans les débats sur les objectifs de développement (objectifs du Millénaire pour le développement et objectifs pour l'après-2015), ont été simplement traitées de fins souhaitables.

III. Violations des droits de l'homme et développement : préférences adaptatives, confiance sociale et développement humain

10. Dans de nombreux contextes, la vieille tendance à penser que la sécurité, la justice et le développement sont indépendants l'un de l'autre se manifeste encore. De ce point de vue, les trois objectifs peuvent fondamentalement, non seulement incidemment, s'opposer l'un à l'autre et chacun peut être poursuivi par ses propres moyens. Si cela est vrai, la bonne politique consiste donc à trouver l'ordre correct à suivre afin qu'une combinaison qui optimise chacun d'eux soit atteinte. Les variations sur cette façon de penser ont une chose en commun : la propension de promouvoir l'un de ces objectifs aux dépens des autres. Soit par simple réduction en considérant que la justice n'est rien de plus que la possibilité d'établir des institutions et d'assurer une vie productive, soit par des conditions rigoureuses en considérant qu'en l'absence de la prospérité, le désir de réaliser la stabilité ou la justice n'est qu'un rêve impossible.

11. Dans cet ordre d'idées, les gouvernements de certains pays sortant d'un conflit et ayant notamment assisté à des violations systématiques des droits de l'homme ont tendance à dire que les victimes n'appellent pas à la justice, mais qu'elles veulent le développement. Cette tendance est très répandue; on peut l'observer dans des pays de toutes les zones géographiques et qui sont difficilement classables en termes de contexte culturel, religieux, juridique et historique ou en termes de phase de développement. La diversité des gouvernements tentés d'adopter cette position ne la rend pas acceptable.

12. Les objectifs du Millénaire pour le développement ont eux aussi relégué la justice et les droits de l'homme au second plan (nonobstant le préambule de la Déclaration du Millénaire). Il a été considéré que certains pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord avaient avancé avec succès dans la réalisation des objectifs fixés dans le projet. En Tunisie, le revenu national a triplé en trois décennies jusqu'en 2010; presque tous les enfants tunisiens étaient scolarisés; la mortalité infantile avait fortement baissé et l'espérance de vie était bien plus élevée que la moyenne des pays ayant le même niveau de revenu. En 2005, 3,8 % de la population seulement vivaient dans l'extrême pauvreté selon le seuil de pauvreté national le plus bas. L'inégalité a aussi baissé depuis les années 1990 et la classe moyenne a connu une croissance rapide.

13. La Tunisie est l'exemple le plus flagrant d'un dilemme en ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement : les progrès rapides dans la

réalisation de ces objectifs n'ont pas permis de prévoir le mécontentement général de la population. Comme il est indiqué dans un document récent du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, quelques-uns des succès les plus célébrés dans ce domaine depuis 2000 sont à présent le site de protestations de masse décrivant une situation de privation, de répression et d'inégalité masquée par les modèles économiques restreints qui ont caractérisé les méthodes de développement dans la période d'avant-2015. Le message est clair : la croissance économique n'est pas suffisante pour mesurer le développement. Ce qui compte plutôt, ce sont l'égalité, l'environnement et les droits de l'homme. La véritable épreuve, pour une population mondiale de plus en plus vaste qui demande une vie de dignité, est la mesure dans laquelle elle peut se libérer de la peur et du besoin, sans aucune discrimination⁴.

14. Plus précisément, la définition des objectifs de développement pour l'après-2015 ne devrait pas aboutir de nouveau à une situation dans laquelle la population des pays qui atteignent ces objectifs sent toujours qu'elle devrait tout risquer pour réaliser un changement fondamental. Si cela se produit, le cadre aura manqué de saisir les aspirations essentielles exprimées avec force par les actions de populations qui n'avaient besoin d'aucune théorie pour savoir que le bien-être comprend évidemment les possibilités économiques, la sécurité personnelle de base et la bonne gouvernance, mais aussi l'accès à la justice et qu'il ne s'agit pas de biens totalement indépendants l'un de l'autre qui peuvent soit être sacrifiés les uns aux dépens des autres soit être classés suivant un ordre qui permet l'ajournement indéfini de certains d'entre eux. Le Rapporteur spécial voudrait proposer que le test tunisien soit appliqué au nouveau cadre de développement pour l'après-2015 : les objectifs et les indicateurs établis ne devraient pas faire apparaître une réussite en matière de développement dans des sociétés où, de toute évidence, le développement est compromis par des lacunes considérables en termes de sécurité, de justice et de droits.

15. Afin d'illustrer quelques-uns des liens qui unissent la justice, la sécurité et le développement, il est utile de commencer par dresser un bilan des conditions difficiles que les mesures de justice transitionnelle – qui s'entendent non pas d'une forme spéciale de « justice allégée, mais d'une stratégie visant à atteindre une conception bien connue de la justice qui englobe les poursuites pénales, la divulgation de la vérité, les réparations aux victimes et les garanties de non-répétition—devraient aider à surmonter. Les violations des droits de l'homme laissent dans leur sillage, non seulement des douleurs et des souffrances indescriptibles, mais aussi des conditions qui gênent le développement, notamment un affaiblissement du pouvoir d'agir des populations, de leur capacité à réclamer leurs droits les uns envers les autres et surtout vis-à-vis des institutions de l'État—essentielle à leur sentiment d'être détenteurs de droits—et une profonde défiance.

A. Exposé normatif des violations des droits de l'homme

16. Les violations flagrantes des droits de l'homme entraînent la défaite des aspirations normatives essentielles qui nous permettent d'affirmer notre autorité dans le monde. Les aspirations qui se brisent chaque fois que les droits de l'homme sont violés ne relèvent pas du caprice; elles sont fondées sur des normes générales –

⁴ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Towards freedom from fear and want: Human rights in the post-2015 agenda – Thematic Think Piece » (mai 2012).

c'est à dire qu'il s'agit d'aspirations que nous pensons raisonnablement avoir le droit de satisfaire. Elles concernent par exemple la manière légitime de traiter les autres et d'être traité par autrui, les situations dans lesquelles il est « normal » d'attendre que les autres nous portent assistance, le fait que l'État est le garant des droits fondamentaux plutôt que le violateur de ces droits, et ainsi de suite. La nature la plus élémentaire et la plus fondamentale de ces aspirations explique la peur généralisée créée par leur défaite : les victimes éprouvent un sentiment profond de désorientation normative (comment cela a-t-il pu arriver? si cela est arrivé, tout peut arriver), de solitude (comment ont-ils pu me faire une chose pareille et surtout, pourquoi personne ne les en a empêchés?), et de mécontentement (cela n'aurait jamais dû se produire, j'avais droit à un meilleur traitement)⁵.

17. Cet exposé normatif des conséquences des violations massives des droits de l'homme aide de deux manières importantes à déterminer à quel point il importe, aux fins du développement, de remédier à ces violations. Premièrement, il explique comment les incidences des violations flagrantes des droits de l'homme se propagent des victimes directes vers une plus vaste population et montre ainsi clairement que la justice n'intéresse pas que les victimes. Au fond, cela ne dépend pas seulement de liens d'intérêt ou même de relations de dépendance, mais surtout de la nature des normes qui sont brisées lorsque les droits de l'homme sont violés; à savoir les normes générales qui donnent naissance aux aspirations qui, elles, sont à la base du pouvoir d'agir et de la compétence sociale. Dans la mesure où la violation des droits fondamentaux est aussi une enfreinte aux normes générales, tout le monde en souffre⁶. Personne ne peut savoir exactement ce qu'il est en droit d'attendre et personne ne peut donc savoir ce qu'il est raisonnable de réclamer. Les contextes dans lesquels on ne peut pas faire de réclamation ne peuvent pas être légitimement considérés comme des sphères de droits.

18. Deuxièmement et surtout, l'exposé montre clairement que la lutte contre les violations des droits de l'homme est utile au développement pour des raisons qui dépassent les répercussions de ces violations sur d'autres personnes que les victimes – ce qui, dans un certain sens, n'est pas une simple question de chiffres. Cet exposé nous permet aussi de mieux comprendre la manière dont ces répercussions se produisent : les violations massives des droits de l'homme ne réduisent pas seulement la capacité d'agir, la volonté de faire valoir ses droits et, dans ce sens, la possibilité de lancer une action dans le monde; dans une perspective de développement, il est peut-être plus impératif de souligner que les violations réduisent la possibilité d'inciter les individus à agir ensemble.

19. Il n'est pas difficile d'illustrer les difficultés que les violations massives des droits de l'homme engendrent pour la coordination sociale future. Prenez, par exemple, la description suivante des conséquences des années de terreur en Argentine quant aux stratégies d'évitement adoptées par la population : les gens ont

⁵ Voir Pablo de Greiff, « Articulating the Links between Transitional Justice and Development » dans *Transitional Justice and Development: Making Connections*, Pablo de Greiff et Roger Duthie (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2009). L'exposé normatif des violations doit beaucoup à Margaret Walker, *Moral Repair: Reconstructing Moral Relations after Wrongdoing* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2006).

⁶ Cela ne signifie pas que les coûts de la vie dans les contextes normativement faibles sont distribués équitablement. En fait, la diminution du pouvoir d'agir causée par les violations massives et la faiblesse des protections que ces violations révèlent engendrent des « coûts » pour tout le monde, y compris les personnes aisées, ce qui se répercute sur le développement.

d'abord abandonné leurs activités politiques; ils ont ensuite renoncé à leurs convictions politiques. Ils ont réduit les activités associatives et nié le fait que des pratiques inhumaines étaient commises. Les membres des groupes qui étaient les cibles politiques du terrorisme d'État ont délibérément cultivé l'ignorance au sujet de ce qui se passait autour d'eux. Les gens ont adopté des stratégies égoïstes pour survivre⁷. Le cas de l'Argentine n'est pas particulier. Le même phénomène se reproduit dans tout lieu où des violations massives des droits de l'homme sont commises. C'est en fait une conséquence préméditée du pouvoir désarticulant délibérément exercé par les régimes autoritaires, où qu'ils soient, puisqu'il rend toute réaction coordonnée à l'exercice du pouvoir quasiment impossible⁸. C'est aussi une conséquence prévisible des échecs systémiques qui caractérisent les régimes où survient un conflit comportant des violations et des exactions massives.

20. Ainsi, une manière d'indiquer les raisons pour lesquelles tout rapport sur le développement suffisamment ambitieux doit tenir compte sérieusement des questions de justice, y compris la lutte contre l'impunité et les mesures visant à réparer les violations massives des droits de l'homme, est que ces violations entraînent une diminution des capacités d'agir et qu'elles créent de graves problèmes de coordination sociale. La combinaison des deux affaiblit l'aptitude à faire des réclamations et toute conception du développement allant au-delà des simples formes de prestation de services de base devrait sérieusement en tenir compte.

21. Le fait que les violations massives des droits de l'homme engendrent une diminution du pouvoir d'agir (notamment de la volonté de faire des réclamations aux autres et surtout aux pouvoirs publics), ainsi que des problèmes de coordination sociale, aide à appuyer l'idée concernant le rôle de l'impunité dans le développement; en effet, on peut procéder par analogie à l'aide de deux thèses communément acceptées dans la littérature du développement, l'une portant sur les manières dont la pauvreté nuit à la croissance et l'autre sur l'importance de la confiance civique ou sociale pour la croissance. Si ces thèses sont correctes, on peut faire valoir les mêmes arguments pour expliquer pourquoi les violations des droits de l'homme devraient également intéresser les acteurs du développement.

B. Préférences adaptatives et mauvaises conditions de reconnaissance

22. La première thèse aborde les préférences adaptatives. Les divers courants travaillant dans le développement cherchent à expliquer la manière dont les différentes conditions sociales influencent la possibilité d'agir des individus. Ces courants rejoignent ceux qui travaillent dans d'autres disciplines et décrivent la manière dont les mauvaises conditions sociales réduisent les aspirations individuelles, à savoir le phénomène des « préférences adaptatives ». À titre d'exemple, la Banque mondiale, dans son rapport pour 2006 consacré à l'équité et

⁷ Jaime Malamud-Goti, *Game Without End: State Terror and the Politics of Justice* (Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1996).

⁸ Comme le dit Hannah Arendt, un gouvernement totalitaire, comme toutes les tyrannies, ne pourrait certainement pas exister sans détruire la société, c'est-à-dire sans détruire les capacités politiques des hommes, en les isolant. Voir Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, deuxième édition (New York, Meridian Books, 1958).

au développement, considère que la pauvreté entraîne une diminution des aspirations qui, à son tour, a des incidences négatives sur le développement⁹. Les philosophes et les sociologues ont longtemps soutenu que les individus adaptaient leurs préférences à ce qu'ils considéraient comme faisable, plutôt que de souffrir en permanence de voir leurs désirs irréalisés¹⁰ et cette adaptation des personnes défavorisées se produit également dans les pays économiquement prospères, en particulier parmi ceux qui sont touchés par les inégalités structurelles horizontales¹¹.

23. Une version de cette thèse en particulier illustre le lien négatif entre la pauvreté et le développement en montrant à quel point la pauvreté réduit la capacité de désirer¹². Les gens aspirent à réaliser des objectifs particuliers – notamment à atteindre un certain statut économique – seulement dans des contextes où ces objectifs, et surtout tous les choix plus concrets et plus particuliers qui aident à les atteindre, sont raisonnables. Selon le bilan actuel, cette capacité n'est distribuée équitablement dans aucune société. Les expériences et les normes sociales ont d'énormes incidences sur la capacité de désirer des individus qui, lorsqu'ils sont pauvres, sont confrontés à « de mauvaises conditions de reconnaissance ». Les pauvres agissent dans des conditions où ils sont encouragés à souscrire à des normes qui, sur le plan social, diminuent leur dignité, exacerbent leur inégalité et rendent leur accès aux biens et aux services matériels encore plus difficile¹³.

24. Cette mesure de la capacité diminuée des pauvres peut alors être utilisée comme base d'un argument analogique pour mettre en évidence les raisons pour lesquelles les violations flagrantes des droits de l'homme freinent le développement, en suivant l'exposé normatif des effets des atrocités présenté ci-dessus. Le mécanisme est sans doute le même dans les deux cas. La pauvreté et la victimisation affaiblissent tous les deux la capacité de désirer; ils réduisent les aspirations. À la longue, ceux qui risquent de subir des violations des droits de l'homme – non seulement les victimes directes – deviennent de moins en moins disposés à lancer une action et en particulier à faire valoir leurs griefs, surtout vis-à-vis des institutions de l'État – ce qui est essentiel à leur qualité de détenteurs de droits. Ainsi les mauvaises conditions de reconnaissance se généralisent, et non seulement parmi les pauvres.

C. Violations des droits de l'homme et baisse de la confiance sociale

25. La seconde thèse acceptée par de nombreux économistes du développement est que la confiance sociale ou civile – jumelle du capital social – est l'un des facteurs qui influencent la croissance et même l'équité. Sur le fait que cette confiance entre

⁹ Banque mondiale, *World Development Report 2006: Equity and Development* (Washington, Banque mondiale, 2006), chap. 2.

¹⁰ Voir Robert Goodin, « Laundering Preferences » dans *Foundations of Social Choice Theory*, Jon Elster et Aanund Hylland (dir. publ.) (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 1986).

¹¹ Voir Frances Stewart (dir. publ.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (Basingstoke, Palgrave, 2008).

¹² Arjun Appadurai, « The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition » dans *Culture and Public Action*, Vijayendra Rao et Michael Walton (dir. publ.) (Palo Alto, Californie, Stanford University Press, 2004).

¹³ Ibid.

les gens est intimement liée à la croissance, et même à l'amélioration de l'équité, il semble qu'il n'y a plus aucun doute. De vastes études couvrant de nombreux pays montrent qu'un accroissement de la confiance entre les gens est associé à une augmentation de la croissance, tant en termes de PIB qu'en termes d'investissements et que l'inégalité est associée à une baisse des niveaux de confiance¹⁴.

26. Aussi importante que la confiance entre individus, mais plus proche du principal objet du présent rapport, est la confiance au niveau macro-politique—qui caractérise non seulement les relations entre les personnes, les sociétés et les organisations de la société civile, mais aussi leurs relations avec les institutions de l'État. Une fois de plus, ce qui est peut-être moins surprenant, la recherche empirique semble confirmer que des liens étroits unissent les niveaux de confiance dans les institutions et dans la performance économique : les pays dotés d'institutions solides qui, notamment, protègent les droits civils et politiques, ont des niveaux de confiance plus élevés et ce sont justement ces pays qui obtiennent les meilleurs résultats économiques, toujours en termes de taux de croissance et d'investissement¹⁵. Plusieurs études nationales faisant appel à divers indicateurs révèlent des liens étroits entre le respect des droits civils et politiques et la croissance économique et montrent qu'en revanche, la violence et l'instabilité politique ont une influence négative sur les taux de croissance et l'investissement.

27. Afin d'aller au-delà des simples corrélations, il convient de dire quelques mots sur la confiance civile. La confiance dont il s'agit ici n'est pas le profond sentiment qui caractérise les relations entre intimes, et ne se réduit pas non plus à la simple attente de comportements réguliers ou prévisibles. La confiance, comme une alternative à la surveillance et à l'appel à des sanctions, consiste à partager les mêmes aspirations normatives : J'ai confiance en quelqu'un pas simplement lorsque je suis certain de la régularité de son comportement; je peux avoir la certitude que les responsables de systèmes fortement corrompus essaieront de m'exploiter mais cela ne veut pas dire pour autant qu'ils m'inspirent confiance; j'ai confiance en une personne lorsque je suis persuadé que les actions de cette personne sont motivées, notamment, par un engagement pour des valeurs, des normes et des principes que nous partageons. Dans nos rapports avec les étrangers et les institutions dans des sociétés complexes et très différentes, les valeurs, les normes et les principes pertinents sont abstraits et généraux. En conséquence, nous avons confiance dans une institution lorsque nous partons de l'hypothèse que les normes constitutives de cette institution sont partagées par ceux qui la dirigent et qui y participent.

28. Les rapports concernant l'impact de la confiance civile sur le développement se sont concentrés sur la contribution de celle-ci à la réduction des coûts de transaction et, en son absence, sur la baisse des taux d'investissement. À part les effets qu'elles produisent sur chacune des victimes, les violations massives des droits de l'homme ont une autre manière de réduire le pouvoir d'agir. Les violations

¹⁴ Voir Stephen Knack et Philip Keefer, « Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation » *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, no 4 (1997); Paul J. Zak et Stephen Knack, « Trust and Growth », *Economic Journal*, vol. 111 (2001); et Stephen Knack, « Social Capital, Growth, and Poverty: A Survey of Cross-Country Evidence » dans *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*, Christiaan Grootaert et Thierry van Bastelaer (dir. publ.) (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2002).

¹⁵ Voir Johannes Fedderke et Robert Klitgaard, « Economic Growth and Social Indicators: An Exploratory Analysis » dans *Economic Development and Cultural Change*, vol. 46 (1998).

systématiques ont non seulement des incidences sur la capacité de désirer des individus, mais aussi sur leur volonté de coordonner l'action les uns avec les autres. Comme indiqué précédemment, il n'est pas rare que les populations des régions qui ont connu des violations massives mènent une vie beaucoup plus isolée qu'avant, qu'elles se retirent des espaces publics et qu'elles se déconnectent des réseaux sociaux. De nombreux ouvrages ont été publiés au sujet de l'effet néfaste de l'autoritarisme sur les niveaux de confiance civile et de la diminution du capital social dans les pays de l'Europe centrale et orientale¹⁶ et en Argentine, dont le cas a déjà été cité, en tant qu'exemples illustrant un phénomène général¹⁷.

29. Le présent rapport établit un lien entre une évaluation normative du statut de victime (les violations des droits réduisent à néant les aspirations normatives essentielles à notre sentiment de pouvoir dans le monde) et une évaluation normative de la confiance civile pour montrer que les acteurs du développement devraient s'intéresser aux conséquences des violations des droits de l'homme. On n'a pas besoin d'accepter les détails de la littérature relative au capital social pour reconnaître que les violations massives des droits de l'homme qui ne sont pas réglées rendent la coordination sociale plus difficile et que cela se répercute sur le développement.

D. Violations des droits de l'homme et atteinte au développement humain

30. Le présent rapport a jusqu'ici abordé le développement d'un point de vue économistique. Ceci suppose que les considérations de justice et de droit soient considérées comme totalement extérieures au développement, ce dernier étant examiné essentiellement en termes de croissance. Un élargissement du concept de développement ne fera que faciliter la compréhension des liens qui unissent le développement à la justice transitionnelle.

31. Il va sans dire que l'exemple d'élargissement du concept de développement le plus connu dans les débats contemporains est la notion de « développement humain¹⁸ ». Les travaux d'Amartya Sen et de Martha Nussbaum donnent une idée de la portée de cette notion. Leur « approche des capacités » consiste essentiellement à penser au développement en termes de vraies possibilités dont les gens disposent pour faire certaines choses considérées valables¹⁹. Nussbaum

¹⁶ Voir Janos Kornai et Susan Rose-Ackerman, *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition* (New York, Palgrave, 2004); et Helmut Rainer et Thomas Seidler, « Does Democracy Foster Trust? » dans *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, chap. 2 (2009).

¹⁷ Ceci peut être illustré par une description des conséquences des années de terreur en Argentine selon laquelle les gens évitaient les questions délicates à moins d'être certains de la loyauté de l'audience, les révélations imprudentes étant aussi dangereuses que les rapports délibérés. De vastes parties de la société s'enfermaient dans leur propre cercle familial en n'établissant d'autres rapports qu'avec les vieux amis. Cette tactique s'est avérée extrêmement isolatrice. Jaime Malaumud-Goti, *Game without End: State Terror and the Politics of Justice* (Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1996).

¹⁸ Les rapports sur le développement humain établis par le Programme des Nations Unies pour le développement ont été les principaux véhicules de diffusion de ce concept de développement.

¹⁹ Voir Martha Nussbaum, « Capabilities and Human Rights » dans *Global Justice and Transnational Politics*, Pablo de Greiff et Ciaran Cronin (dir. publ.) (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2002).

propose une méthodologie et dresse aussi une liste des 10 capacités générales complexes qui en découlent²⁰. Sen a refusé de produire une telle liste et s'est plutôt concentré sur la formulation des raisons pour lesquelles la liberté en général est importante, à la fois en soi et en tant qu'instrument de développement, et sur l'élaboration de liens entre cinq types de liberté : libertés politiques, facilités économiques, opportunités sociales, garantie de transparence et sécurité protective²¹.

32. Il est évident que les violations massives des droits de l'homme constituent un affront et entraînent la diminution de ces capacités. Les violations et les exactions sapent la plupart des capacités de base selon la version de Nussbaum sur le développement mesuré en fonction des capacités; à savoir de celles qui rendent une vie humaine. Il s'agit notamment de la longévité, de la santé corporelle et de l'intégrité corporelle, qui sont toutes diminuées de façon évidente par les violations systématiques; de l'exercice des émotions (qui selon elle suppose que le développement émotionnel ne soit pas endommagé par la peur et l'anxiété²²); de la possibilité d'utiliser la raison pratique (retardée par les atrocités au point d'entraîner, notamment, de graves déformations dans le sentiment de contrôle des plans de vie personnels); de la possibilité de s'engager dans des formes d'affiliation dépourvues d'humiliation et caractérisées par le respect, y compris l'égalité de valeur; et de la possibilité d'avoir le contrôle fondamental sur son environnement politique et matériel. Toutes ces capacités sont diminuées ou ébranlées à cause des violations et les conséquences, comme on le sait bien, peuvent être transgénérationnelles²³ et se propager des victimes vers les non victimes, comme indiqué précédemment. Ainsi, si le développement est compris en termes de capacités de base, comme chez Sen et Nussbaum, les atrocités non réglées constituent un obstacle au développement.

33. Il y a d'innombrables moyens de comprendre le concept de développement et autant de moyens d'en fixer les limites et d'en déterminer la relation avec d'autres concepts. Toutefois, il est encore possible de faire une observation générale à ce sujet; même dans une perspective économistique du développement, il est toujours possible de soutenir que la justice est liée instrumentalement au développement (affirmation empirique qui peut être – ou non – corroborée par des faits); tout élargissement de la conception du développement tend à consolider les liens conceptuels et pratiques qui unissent la justice au développement.

34. Ainsi, les conceptions du développement qui prennent au sérieux les conditions préalables de sécurité devraient s'intéresser aux liens avec la justice, car le secteur de la sécurité aura des difficultés à atteindre ses objectifs s'il n'inspire pas

²⁰ Celles-ci englobent la vie, la santé corporelle; l'intégrité corporelle, les sens; l'imagination et la pensée; les émotions; la raison pratique; l'affiliation (amitié et respect); la capacité d'être en relation avec le monde de la nature; le jeu; et le pouvoir de contrôler son environnement politique et matériel. Voir Nussbaum, « Capabilities and Human Rights » dans *Global Justice and Transnational Politics*, Pablo de Greiff et Ciaran Cronin (dir. publ.) (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2002).

²¹ Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Knopf, 1999).

²² Voir Martha Nussbaum, « Capabilities and Human Rights » dans *Global Justice and Transnational Politics*, Pablo de Greiff et Ciaran Cronin (dir. publ.) (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2002).

²³ Voir Yael Danieli (dir. publ.), *International Handbook of Multigenerational Legacies of Trauma* (New York, Springer, 2007).

confiance. Après tout, en l'absence d'une supervision totalitaire, les services de sécurité ont besoin d'un minimum de confiance de la part de ceux qu'ils servent, notamment de la simple volonté de signaler les infractions qu'ils ont subies ou dont ils ont été témoins²⁴.

35. De même, en l'absence d'un sens fort du pouvoir d'agir associé à la capacité de faire des réclamations, y compris de réclamer son droit aux institutions de l'État, le sentiment profond d'être titulaire de droits, qui est fondamentalement compromis dans les contextes où les violations des droits de l'homme demeurent irrésolues, la participation et la prise de responsabilité en matière de développement, connues comme essentielles au développement, ne seront que rhétoriques.

IV. Vérité, justice, réparations et garanties de non-répétition comme instruments de reconnaissance et de confiance sociale

36. Compte tenu de la raison pour laquelle le présent rapport a été établi, la discussion a porté jusqu'ici sur l'importance des considérations de justice et de droits pour le développement, plutôt que sur les contributions particulières que les quatre mesures prévues au titre de ce mandat peuvent apporter à un solide programme de développement. Néanmoins, le Rapporteur spécial voudrait exposer les moyens par lesquels ces mesures pourraient aider à atténuer quelques-uns des obstacles au développement engendrés par les violations des droits de l'homme mentionnées dans les parties précédentes du rapport, en particulier les mauvaises conditions de reconnaissance et le degré élevé de défiance sociale et institutionnelle²⁵.

37. *Inverser les mauvaises conditions de reconnaissance.* Les diverses mesures de justice transitionnelle visent sans doute à assurer la reconnaissance aux victimes.²⁶ Le type de reconnaissance qui présente un intérêt est celui qui reconnaît le statut de victime et les violations et les sévices que les victimes ont subies, leur assure un

²⁴ Il s'agit d'une forme complexe de la confiance qui peut être expliquée de manière plus détaillée; voir Pablo de Greiff, « Vetting and Transitional Justice » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2007).

²⁵ À cet égard, il convient de présenter les trois avertissements suivants: Premièrement, cette section ne concerne pas la capacité des mesures de justice transitionnelle de surmonter les obstacles au développement en général, mais plutôt ceux qui découlent des violations des droits de l'homme; elle ne prétend pas non plus que les mesures prévues dans le mandat suffisent à surmonter ces obstacles, mais plutôt qu'elles peuvent contribuer à ce type d'amélioration. Enfin, les assertions faites dans la section ne sont pas de caractère prédictif, mais plutôt explicatif; l'idée d'ensemble fait partie d'un effort visant à comprendre comment les mesures de justice transitionnelle pourraient fonctionner, plutôt que de prévoir quelles seront les conséquences de leur mise en œuvre. Pour une version complète des arguments présentés dans cette section, voir Pablo de Greiff, « Theorizing Transitional Justice » dans *Transitional Justice and Development: Making Connections* (New York: Social Sciences Research Council, 2009), Melissa Williams, Rosemary Nagy et Jon Elster (dir. publ.). *NOMOS*, vol. LI (New York, New York University Press, 2012).

²⁶ Au sujet de la notion de reconnaissance, voir Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1995); et *Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory* (Cambridge, Massachusetts: Polity Press, 2007).

espace public pour raconter leur histoire et cherche à inverser l'état de marginalisation dont elles souffrent. Mais ce n'est pas tout. En fait, il est même plus important de reconnaître leur statut en tant que détenteurs de droits. Comment est-ce que la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non-répétition agissent-elles pour promouvoir cet objectif? Les mécanismes de divulgation de la vérité donnent explicitement à l'État une occasion de reconnaître les expériences des victimes et la responsabilité pour les violations et les exactions commises; les poursuites permettent d'affirmer que la violation des droits d'autrui sera sanctionnée; les réparations montrent que l'État prend les violations des droits suffisamment au sérieux pour mobiliser des ressources, ce qui suppose généralement qu'un « capital moral » est également dépensé. Enfin, les réformes institutionnelles en tant que principale instance de garanties de la non-répétition, avec au départ des processus de contrôle, contribue à reconnaître les individus comme détenteurs de droits dans la mesure où elles réaffirment la force des normes suivant lesquelles les responsables travaillent dans la fonction publique et desquelles découlent les règles relatives au maintien de l'emploi, aux promotions et aux licenciements. Ces mécanismes sont souvent des véhicules puissants pour donner une voix aux groupes marginalisés dans la société. Au Maroc notamment, la commission de vérité a reconnu, pour la première fois, lors d'audiences publiques, l'expérience de femmes ayant fait l'objet de violations sexuelles et autres dans le cadre de mesures de répression parrainées par l'État. Au Guatemala, la Commission de la clarification historique a joué un rôle crucial en rendant publiques les atrocités que les communautés autochtones avaient subies pendant le conflit. Le procès du General Ríos Montt qui a été lancé par la suite, affaire juridique qui, à ce jour, n'est pas encore conclue, a assuré aux victimes la reconnaissance du fait que leur parole est prise au sérieux par un tribunal et à la société en général l'avantage sur le plan de l'égalité de voir une ancienne personnalité qualifiée de toute puissante obligée d'observer la discipline et les procédures d'un tribunal.

38. Ainsi, les mesures prévues au titre du mandat sont susceptibles de promouvoir des améliorations individuelles au niveau du bien-être en reconnaissant les histoires que les gens ont vécues, leur désir de justice et leur droit à une indemnisation et peut-être et surtout, en leur assurant les moyens de s'exprimer et d'être reconnus comme détenteurs de droits égaux. Les mesures de justice transitionnelle peuvent être envisagées comme un ensemble de mesures judiciaires et non judiciaires qui servent à signaler l'importance du statut des personnes en tant que détentrices de droit. Cette contribution n'est pas négligeable lorsqu'on pense aux demandes exprimées pendant le Printemps arabe : les voix des citoyens des pays concernés et d'autres pays ont indiqué qu'ils plaçaient la justice et la responsabilité parmi leurs plus hautes priorités, tout autant que les questions pratiques comme la sécurité et la création d'emplois.

39. *Favoriser la confiance sociale et assurer un capital social positif.* Le débat concernant le rôle que les mesures de justice transitionnelle peuvent jouer dans l'instauration de la confiance doit commencer par la réaffirmation du fait que la confiance ne devrait pas être réduite à la simple prévisibilité empirique, mais qu'elle suppose l'aspiration à un engagement normatif partagé. Avoir confiance dans une institution, question qui nous intéresse particulièrement, consiste à considérer que ses règles constitutives, ses valeurs et ses normes sont partagées par ses membres ou participants et considérées par ceux-ci comme contraignantes. Comment les mesures de justice transitionnelles contribuent-elles à promouvoir ce sentiment de confiance

civile? On peut penser que les poursuites favorisent la confiance civile en réaffirmant l'importance des normes que les auteurs ont violées. Les institutions judiciaires, en particulier dans les contextes où elles ont traditionnellement été des instruments de pouvoir, montrent qu'elles sont dignes de confiance si elles peuvent disposer de personne n'est au-dessus de la loi. Examinez l'effet des jugements de Nuremberg, du procès de Charles Taylor ou celui des responsables militaires de divers rangs au Chili et en Argentine.²⁷ Un effort institutionnalisé pour affronter le passé dans le cadre d'exercices de divulgation de la vérité peut être considéré par ceux qui ont subi de la violence auparavant comme une tentative sincère de dire la vérité, de comprendre les modes de socialisation de long terme et, dans ce sens, de lancer un nouveau projet politique fondé sur des normes et des valeurs qui, cette fois, sont réellement partagées. C'est dans cet esprit notamment que la Commission Vérité et réconciliation a été créée en Afrique du Sud. Les réparations peuvent améliorer la confiance des citoyens en montrant le sérieux avec lequel les institutions prennent la violation de leurs droits, sérieux qui se manifeste, soit dit sans ambages, par le fait que l'argent est roi – de même que les mesures de réparation symbolique; que même dans les situations où les ressources sont rares et font l'objet d'une forte concurrence, l'État remplit l'obligation de financer les programmes dont bénéficient ceux qui étaient auparavant non seulement marginalisés, mais également maltraités. Le Chili et le Maroc, notamment, ont des enseignements précieux à donner dans ce domaine.²⁸ Enfin, le contrôle peut engendrer la confiance, et non seulement en « repeuplant » les institutions de nouveaux visages, mais en témoignant ainsi d'un engagement en faveur de normes systémiques de gestion du recrutement et du maintien des employés, d'une supervision disciplinaire, de la prévention du cronyisme et ainsi de suite. La Bosnie-Herzégovine, dans la période succédant à l'Accord de Dayton, a mis en place un programme de contrôle ambitieux²⁹ et l'Argentine est parvenue à contrôler, indirectement toutefois, les promotions aux plus hauts rangs des militaires³⁰.

V. Contributions spéciales de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition au développement

40. Le présent rapport s'est jusqu'ici concentré sur les contributions que les mesures de justice transitionnelles peuvent apporter pour combler deux des plus graves lacunes de développement auxquelles sont confrontées les sociétés où des violations massives des droits de l'homme ont été commises, à savoir un sens

²⁷ Voir Helen Lutz et Caitlin Reiger, *Prosecuting Heads of State* (New York, Cambridge University Press, 2009).

²⁸ Pour le Chili, voir Elizabeth Lira, « The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile », dans Pablo de Greiff, *The Handbook of Reparations*, (Oxford, Oxford University Press, 2006).

²⁹ Voir Alexander Mayer Rieckh, « Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Office in Bosnia and Herzegovina » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2007).

³⁰ Voir Valeria Barbuto, « Strengthening Democracy: Impugnación Procedures in Argentina » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2007).

affaibli de ce que signifie d'être détenteur de droits et un profond sentiment de défiance, en particulier à l'égard des institutions. Il est possible toutefois de cerner la contribution au développement de chacune des mesures prévues dans le mandat de manière plus concrète. La liste ci-après n'est pas exhaustive.

A. Poursuites et développement

41. Le jugement d'affaires de violation des droits de l'homme renforce l'état de droit³¹. Dans la mesure où l'état de droit est une condition préalable au développement, les poursuites peuvent avoir des effets bénéfiques, quoique indirects, sur le développement.

42. Par rapport aux violations plus graves des droits de l'homme, les atteintes aux biens bénéficient souvent de peu d'attention, bien qu'elles fassent partie intégrante de la maltraitance subie par de nombreuses personnes. Ces violations étaient sans doute répandues dans l'Holocauste allemand, en Argentine, en Yougoslavie, au Maroc et au Timor-Leste. Les régimes autoritaires en situation de conflit eux aussi participent souvent à des activités économiques qui constituent des distorsions graves, voire illicites, des marchés, y compris blanchiment d'argent, recherche agressive d'un avantage personnel, exploitation abusive des ressources naturelles, formation de monopoles et favoritisme dans les accords d'octroi de licences³². Même si ces comportements ne sont jamais poursuivis et qu'ils ne font jamais l'objet d'enquêtes indépendantes, les informations recueillies à leur sujet dans le cadre d'enquêtes pénales peuvent avoir quelque effet dissuasif ou apporter une contribution à la transparence qui est, sans aucun doute, une contribution au

43. Certains soutiennent que l'impact sur le développement des poursuites de la justice transitionnelle serait renforcé si les enquêtes et les poursuites portaient directement, et pas fortuitement, sur les « délits économiques » et si la catégorie d'auteurs était élargie pour comprendre ceux qui ont facilité la commission de violations des droits de l'homme, notamment en maintenant les structures sans lesquelles les délits systémiques n'auraient pas pu se produire, et ceux qui ont bénéficié de ces violations en connaissance de cause³³.

B. Divulgence de la vérité et développement

44. Les commissions de vérité ont fait d'importantes recommandations en ce qui concerne la réforme des systèmes judiciaires et le renforcement de l'état de droit qui, lui aussi, est étroitement lié au développement. Même la Commission vérité et réconciliation du Chili chargée uniquement d'enquêter sur les infractions aboutissant à la mort, a fait des recommandations de vaste portée au sujet du

³¹ Le Rapporteur spécial a consacré son premier rapport à l'Assemblée générale à la justice transitionnelle et à l'état de droit et c'est pourquoi il ne reprendra pas les mêmes arguments dans le présent rapport; voir A/67/368.

³² Voir Tony Addison, « The Political Economy of the Transition from Authoritarianism » dans *Transitional Justice and Development: Making Connection*, Pablo de Greiff et Duthie (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2009).

³³ Voir Emily E. Harwell et Philippe Le Billon, « Natural Connections: Linking Transitional Justice and Development through a Focus on Natural Resources » dans *Transitional Justice and Development: Making Connections* (New York, Social Sciences Research Council, 2009)

système judiciaire. Les commissions guatémaltèque, péruvienne, sud-africaine, libérienne, sierra-léonaise et kényane sont allées plus loin en incorporant dans leur rapport des analyses approfondies des structures socioéconomiques générales au sein desquelles les violations ont eu lieu³⁴.

45. Au cours des enquêtes sur les violations des droits de l'homme, et en raison de la marge de manœuvre dont elles disposent, les commissions de vérité peuvent recommander le licenciement du personnel et la restructuration des institutions qui risquent de faire obstacle au développement.

46. Les commissions de vérité recueillent des informations sur la victimisation qui peuvent être essentielles aux fins de la réinsertion économique; ceci est vrai à la fois pour les catégories de personnes et de zones géographiques qui ont été les cibles particulières de la violence et ont ainsi besoin de programmes spéciaux pour pouvoir être véritablement réinsérés dans les économies nationales. À titre d'exemple : la commission au Guatemala a mis l'accent sur la manière dont la politique de l'État a abouti à la victimisation et approfondi la marginalisation des communautés autochtones vivant déjà dans des conditions précaires³⁵; de même, la commission péruvienne a examiné l'impact différentiel de la violence à la fois parrainée par l'État et perpétrée par le Shining Path à l'encontre des communautés andines et amazoniennes³⁶; et la commission marocaine a agi de même en portant son attention sur la manière dont les zones dotées de centres de détention illégaux ont été délibérément privées d'infrastructures et d'autres formes d'investissement³⁷.

47. Certains soutiennent aussi que l'influence des commissions de vérité sur le développement serait renforcée si leur mandat était élargi ou modifié de sorte que les enquêtes sur les délits économiques, y compris la corruption et l'exploitation des « ressources du conflit », notamment, soient au centre de leur mission comme le sont les enquêtes sur les violations des droits de l'homme. Dans son tout dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/24/42) sur les commissions de vérité, le Rapporteur spécial a émis une certaine inquiétude au sujet de la capacité des commissions de vérité de remplir des mandats de plus en plus larges³⁸. Néanmoins, il y a des configurations de commissions fonctionnellement différentes mais coordonnées qui peuvent apporter d'importantes contributions à un catalogue

³⁴ Voir A/67/368; voir aussi Pablo de Greiff, « Truth-Telling and the Rule of Law » dans *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies*, Tristan Anne Borer (dir. publ.) (Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2006) et A/HRC/24/42.

³⁵ Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala memoria del silencio* (Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, juin 1999).

³⁶ Voir Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, vol. 1 (Lima, 2004).; voir aussi Claudia Paz et Paz Bailey, « Guatemala: Gender and Reparations for Human Rights Violations » et Julie Guillerot, « Linking Gender and Reparations in Peru: A Failed Opportunity » dans *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*, Ruth Rubio-Marín (dir. publ.) (New York, Social Science Research Council, 2006); et Ruth Rubio-Marín, Claudia Paz et Paz Bailey et Julie Guillerot, « Indigenous Peoples and Claims for Reparation: Tentative Steps in Peru and Guatemala » dans *Identities in Transition*, Paige Arthur (dir. publ.) (New York, Cambridge University Press, 2011).

³⁷ Voir le résumé du rapport final de la commission: Instance, équité et réconciliation, Synthèse du rapport final (résumé) (Rabat, Instance, équité et réconciliation, 2007).

³⁸ Voir A/HRC/24/42.

élargi d'infractions et de violations qu'il faut divulguer dans les périodes de transition³⁹.

C. Réparation et développement

48. Du fait que les réparations comportent la distribution directe aux victimes d'un ensemble de biens, y compris transferts financiers, ceux qui s'intéressent à l'impact des initiatives de justice transitionnelle sur le développement ont accordé une attention particulière à cette mesure⁴⁰. L'indemnisation monétaire accordée aux victimes de violations des droits de l'homme peut être considérée comme un moyen de renforcer la capacité financière des bénéficiaires et de favoriser le développement en conséquence. Cette mesure serait sans doute plus avantageuse si les bénéfices étaient conçus de manière à favoriser le développement, notamment en distribuant non seulement de l'argent liquide, mais aussi des parts dans des institutions de microfinancement⁴¹.

49. Du fait qu'au titre du droit international les réparations englobent la restitution⁴², les pratiques de restitution, surtout celles qui visent à préciser et à renforcer les droits de propriété contribuent aux objectifs de développement au moyen d'instruments concrets tels que les titres⁴³.

50. La tendance dans les programmes de réparation de grande envergure est à la complexité; c'est à dire à la distribution de mesures qui vont au-delà de l'indemnisation monétaire, notamment en ce qui concerne la santé et l'éducation⁴⁴ qui sont toutes les deux facteurs de développement. Les débats sur la prestation de services de santé et d'éducation en tant que réparations peuvent aussi aider à dévoiler les lacunes dans les institutions existantes et encourager à la réalisation d'améliorations dans ce domaine, et pas nécessairement dans l'unique intérêt des victimes directes.

51. Il y a aussi une nouvelle tendance dans le discours consacré aux réparations (pas toujours mise en pratique), à savoir les réparations collectives ou communautaires. La commission guatémaltèque a fait des recommandations à cet effet, de même que les commissions péruvienne et marocaine qui sont toutes les deux en train d'entamer lentement leur mise en œuvre. Le fait que les réponses à la question de savoir si de telles mesures peuvent être suffisamment différenciées des

³⁹ Dans son rapport sur sa visite de pays en Tunisie, il exprime ses vues au sujet de la manière particulière dont la loi portant création de la Commission vérité et dignité en Tunisie propose de régler les affaires de corruption; voir A/HRC/24/42/Add.1.

⁴⁰ Voir Naomi Roht-Arriaza et Katharine Orlovsky, « A Complementary Relationship: Reparations and Development » dans *Transitional Justice and Reparations*.

⁴¹ Voir Hans Dieter Seibel et Andrea Armstrong, « Reparations and Microfinance Schemes » dans *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff (dir. publ.) (Oxford, Oxford University Press, 2006).

⁴² Voir la résolution 60/147 du 16 décembre 2005, annexe, par. 19.

⁴³ Voir Chris Huggins, « Linking Broad Constellations of Ideas: Transitional Justice, Land Tenure Reform, and Development » dans *Transitional Justice and Development: Making Connections*, Pablo de Greiff et Roger Duthie (dir. publ.) (New York: Social Sciences Research Council, 2009).

⁴⁴ Voir Pablo de Greiff, « Repairing the Past » dans *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff (dir. publ.) (Oxford, Oxford University Press, 2006).

programmes de développement se font attendre témoigne de leur impact théorique sur le développement⁴⁵.

52. Comme pour les autres mesures de justice transitionnelle, l'impact des réparations pourrait être renforcé (théoriquement) si nous voulions accepter d'apporter des innovations aux pratiques actuelles (au-delà de celles qui sont mentionnées). La manière la plus simple de le faire serait d'élargir les catégories de violations pour lesquelles des réparations sont offertes pour inclure, par exemple, certains types de délits économiques⁴⁶.

D. Garanties de non-répétition et développement

53. Les garanties de non-répétition, contrairement aux autres piliers du mandat, à savoir la vérité, la justice et la réparation, ne représentent pas une catégorie qui désigne une mesure ou un ensemble de mesures, mais une fonction qui peut être remplie par diverses initiatives. Dans la mesure où cette catégorie vise des interventions particulières, dans la pratique, elle porte sur les réformes institutionnelles, notamment sur le contrôle et la restructuration des secteurs de la sécurité et de la justice qui, tous les deux, peuvent avoir une influence considérable sur le développement.

54. Du moins en partie, en raison du fait qu'en général, les procédures de contrôle sont de nature plutôt administrative que pénale, elles peuvent faire appel à des règles moins strictes en matière de preuves et de procédures et être ainsi plus efficaces que les procédures pénales en tant que formes de réparation pour certains types d'infractions⁴⁷. Il s'agit le plus souvent des délits économiques difficiles à prouver, tels que l'enrichissement illicite et le blanchiment d'argent. Les procédures de contrôle peuvent utiliser comme critère de filtrage et d'exclusion un concept d'intégrité ayant une portée plus vaste que les critères des droits de l'homme habituellement utilisés dans les autres mesures de réparation et permettre ainsi, en théorie, de dépister les violences économiques⁴⁸.

⁴⁵ Malgré l'importance de l'établissement de liens entre les programmes des réparations et les programmes de développement, les deux programmes ne devraient pas être confondus. Strictement parlant, il s'agit de programmes différents, qui comportent des types différents de reconnaissance de la responsabilité, visent en général des groupes différents et sont censés distribuer des biens de nature légèrement différente et pour des raisons différentes. Cet argument est élaboré dans Pablo de Greiff, « Justice and Reparations » dans *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff (dir. publ.) (Oxford, Oxford University Press, 2006).

⁴⁶ Comme en ce qui concerne la possibilité de renforcer l'impact sur le développement des autres mesures de justice transitionnelle, ces choix concernant les réparations présenteront également des difficultés, y compris la dilution des bénéfices dans un univers de victimes de plus en plus vaste.

⁴⁷ Voir Alexander Mayer-Rieckh, « On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms » et Federico Andreu-Guzmán, « Due Process and Vetting » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2007).

⁴⁸ Sur l'intégrité dans les procédures de contrôle, voir Mayer-Rieckh, « On Preventing Abuse » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2007).

55. Mais c'est à cause du dividende de la paix qu'on attend de la transformation des institutions réalisée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité que ce type de mesure suscite l'enthousiasme de ceux qui s'intéressent aux possibles retombées de la justice transitionnelle sur le développement. Les économies, directes et indirectes, réalisées grâce à l'élimination, par exemple, des agences de sécurité responsables de violations massives des droits de l'homme – économies provenant de la réduction des dépenses de sécurité, des gains d'efficacité issus de l'amélioration de la sécurité, et ainsi de suite – pourraient, selon ce raisonnement, être mieux mises à profit dans le domaine du développement⁴⁹.

56. Il serait peut-être plus important pour les aspirations universelles envisagées dans le cadre de développement pour l'après-2015 d'adopter des mesures plus progressives pour prévenir la répétition (ou la survenue) de violations au sein des secteurs de la sécurité et de la justice. Parmi ces mesures, on peut citer l'expansion de l'identité juridique grâce à l'enregistrement à la naissance ou à l'inscription à l'état civil, la réduction du recours aux confessions comme seule source de preuve pour les condamnations, l'adoption d'améliorations en matière de réduction de la violence (en particulier pour les infractions les plus graves comme les homicides et le viol) et l'amélioration du règlement des crimes violents selon une procédure régulière. Ces mesures sont importantes pour tous les pays et aux différents niveaux de développement et ont le grand avantage d'être axées sur les droits de l'homme et de contribuer à d'autres objectifs de développement.

VI. Réserves et limitations

57. Le présent rapport a mis en évidence les moyens généraux et particuliers par lesquels les quatre mesures prévues au titre du mandat peuvent contribuer individuellement et, surtout, collectivement, au développement. Ces contributions justifient sans aucun doute l'intérêt que ces mesures présentent pour les promoteurs du développement. Si l'on tient compte de l'ampleur des difficultés auxquelles les acteurs du développement sont confrontés dans les contextes où des violations massives des droits de l'homme ont eu lieu, il serait malavisé d'ignorer des instruments susceptibles d'aider à la réalisation du développement.

58. Le rapport, toutefois, n'a pas abordé un sujet sans doute important, à savoir celui du lien de causalité inverse ou de dépendance. S'il est vrai peut-être que la justice transitionnelle peut contribuer au développement, les conditions préalables à la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle aux fins du développement n'ont pas été suffisamment explorées. Il ne faut pas oublier que pour effectuer des jugements, on a besoin de tribunaux qui fonctionnent; que pour exécuter des programmes de réparation, il faut disposer, entre autres choses, des ressources à distribuer; et que même pour procéder au simple contrôle, forme la plus légère de la transformation institutionnelle, il faut avoir des institutions suffisamment solides pour supporter que du personnel soit retiré. Il n'est pas sûr que ces conditions soient assurées dans tous les lieux où des violations massives des droits de l'homme ont été commises. En particulier, les pays sortant d'un conflit risquent de ne pas pouvoir

⁴⁹ Au sujet de cette question générale, voir Alexander Mayer-Rieckh et Roger Duthie, « Enhancing Justice and Development Through Justice-Sensitive Security Sector Reform » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff (dir. publ.) (New York, Social Sciences Research Council, 2007).

les satisfaire. Étant donné que les mesures prévues dans le mandat sont fondées sur des obligations juridiques, la question n'est pas de savoir si ces obligations devraient être remplies, mais de trouver la manière d'y procéder. Il reste beaucoup à faire pour donner une réponse à cette question.

59. Le Rapporteur spécial a déjà signalé la tendance de nombreux gouvernements à adopter des programmes de développement en tant que programmes de justice transitionnelle, tendance qui prend des formes à la fois légères et extrêmes; la forme extrême consiste à affirmer que la justice peut se réduire au développement, que les violations n'ont pas vraiment besoin de justice, mais de développement. La forme légère consiste à prétendre que les programmes de développement sont des programmes de réparation. Dans les deux cas, il s'agit d'un manquement aux obligations permanentes qui concernent tout autant les initiatives de justice que de développement.

60. Le Rapporteur spécial souligne que malgré leurs répercussions sur le développement, les mesures de vérité, de justice, de réparation et de garantie de non-répétition ne constituent pas tout le programme de développement des pays où elles sont mises en œuvre. À elles seules, elles ne peuvent pas supporter la charge des transformations sociales, politiques et économiques qui sont demandées dans la plupart des pays où des violations massives et systématiques des droits de l'homme ont eu lieu.

61. Si la justice transitionnelle peut apporter au développement les contributions générales et spéciales évoquées dans le présent rapport, aucune des mesures qui la constituent n'a été fonctionnellement conçue, notamment, pour réaliser une profonde restructuration socio-économique et, de ce fait, ces mesures n'ont pas une telle capacité. Étant donné qu'un processus transitionnel réussi nécessitera une telle restructuration, le rapporteur spécial appelle avec insistance à l'adoption des initiatives correspondantes, tout en mettant l'accent sur le rôle que les mesures prévues au titre du mandat peuvent jouer dans ces processus de transformation.

VII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

62. **À la lumière des débats en cours au sujet des objectifs de développement pour l'après-2015, le Rapporteur spécial a mis en évidence dans le présent rapport l'importance des considérations de justice et de droits pour le développement.**

63. **Le Rapporteur spécial note que la pensée du développement a évolué au point que le concept de développement humain englobe désormais, en sus des questions de croissance et de distribution, des aspects liés à la conception institutionnelle, à la bonne gouvernance, à la paix et à la sécurité et même à des indications sur la capacité des individus de réaliser le bien-être.**

64. **L'expérience récente montre que les initiatives de développement restreintes qui excluent les considérations de justice et de droits ne parviennent pas à réaliser un développement humain durable. Certains pays qui, pensait-on, avaient constitué des exemples de succès à cause des progrès qu'ils avaient**

accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement se sont retrouvés ensuite confrontés à des révoltes politiques massives dans lesquelles les protestataires demandaient la sécurité personnelle, la bonne gouvernance et l'accès à la justice en même temps que les opportunités économiques. Ces manifestations, parmi d'autres, sont en forte contradiction avec la pensée de certains gouvernements selon laquelle la justice, la sécurité et le développement constituent des objectifs indépendants qui peuvent simplement être poursuivis successivement ou, pire, l'un aux dépens de l'autre.

65. Dans ce contexte, le présent rapport a examiné l'importance de la justice, y compris transitionnelle, pour le développement en soulignant les conséquences des violations des droits de l'homme et des exactions. Qu'elles aient lieu sous des régimes autoritaires ou pendant un conflit, les violations massives des droits entraînent un affaiblissement du sentiment d'être détenteur de droits et une baisse de la confiance sociale qui, tous les deux, entravent le développement.

66. Les mesures prévues dans le mandat en matière de vérité, de justice, de réparation et de garanties de non-répétition peuvent alors avoir des effets bénéfiques, à la fois généraux et particuliers, sur le développement. Sur le plan général, la justice transitionnelle peut atténuer les mauvaises conditions de reconnaissance négatives à la suite de violations des droits de l'homme en signalant le statut des victimes en tant que détentrices de droits égaux, en prenant acte des témoignages, du désir de justice et des droits à la réparation et en permettant aux individus de se faire entendre et d'être reconnus. La mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle après la répression et le conflit peut aussi renforcer la confiance civile et dans les institutions et créer un capital social positif, car ces mesures réaffirment l'engagement normatif qui a été ébranlé par les violations massives des droits de l'homme et du droit humanitaire international et les exactions commises.

67. Les mesures peuvent aussi apporter des contributions particulières au développement. Les poursuites pénales renforcent l'état de droit. Les contributions des commissions de vérité sont multiples, allant de la recommandation de réformes du système judiciaire et du renforcement de l'état de droit à la recommandation de programmes de contrôle. Les rapports des commissions peuvent aussi fournir des analyses, des informations et des moyens d'incitation en vue de la réinsertion des victimes de violations des droits de l'homme et du repérage des zones géographiques ou des communautés qui ont été particulièrement ciblées par la violence, qui souvent correspondent à des catégories marginalisés. Les programmes de réparation comportent la distribution directe d'un ensemble de biens sociaux et économiques aux victimes. La prestation de services de soins de santé et d'éducation en tant que mesures de réparation peut avoir un impact institutionnel dont bénéficient également les non victimes. Les programmes de restitution peuvent eux aussi appuyer les objectifs de développement grâce à des instruments concrets comme les titres. Le contrôle et la réforme du secteur de sécurité, qui font partie des garanties de non-répétition, peuvent également avoir des retombées positives sur le développement, notamment en renforçant la confiance dans les institutions du secteur de la sécurité, qui est importante pour le développement, et en révoquant le personnel qui risque de compromettre le développement.

68. C'est au sujet de la quatrième mesure de son mandat, à savoir les garanties de non-répétition, que le Rapporteur spécial tient à souligner en particulier les possibilités d'action de portée universelle pour le plan de développement pour l'après-2015. Si ce plan devait être appliqué à tous les pays, des objectifs et des mesures valables dans toutes les situations devraient être adoptés. Les mesures de justice transitionnelle ne sont pas toutes pertinentes pour tous les pays et à tout moment; mais celles qui visent à renforcer la capacité et la responsabilité des institutions de sécurité et de justice ont une portée universelle et conviennent aux pays de faible, de moyen ou de haut revenu et aux pays sortant d'un conflit souhaitant simplement réduire les risques d'escalade d'un conflit à l'avenir.

69. Tout en reconnaissant l'importance des contributions que la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition peuvent apporter au développement, le Rapporteur spécial affirme que ces mesures ne peuvent pas à elles seules réaliser les profondes transformations sociales, politiques et économiques qui sont souhaitées au lendemain d'un conflit ou d'une situation de répression. C'est pourquoi il souligne avec insistance que la coordination des initiatives de justice, de sécurité et de développement est essentielle au succès des processus de transition dans les situations de sortie d'un régime autoritaire ou d'un conflit. Cette coordination peut à son tour renforcer le rôle primordial que les mesures de justice transitionnelle jouent dans ces sociétés.

B. Recommandations

70. Le Rapporteur spécial rappelle qu'en vertu du droit international, les États ont l'obligation juridique, au lendemain de situations de répression et de conflit, de prendre des mesures pour assurer le droit à la vérité, à la justice, à la réparation et à la garantie de non-répétition. Afin de remplir cette obligation, les États devraient renoncer à la rhétorique et éviter les actions qui réduisent la part de la justice dans les programmes de développement. Le Rapporteur spécial demande instamment aux États de ne pas accorder moins d'importance à la justice simplement pour établir des institutions stables et assurer une économie productive et de renoncer aux stratégies qui reportent indéfiniment les mesures de justice sous le prétexte de réaliser d'abord la croissance économique.

71. Conformément aux obligations juridiques internationales des États quant à la réalisation de la justice et du développement, le Rapporteur spécial prie instamment les États de dépasser les échecs du cadre initial des objectifs du Millénaire pour le développement, dont les buts et les indicateurs ont favorisé l'apparition de succès dans certaines sociétés où le développement a été clairement sapé par de profondes lacunes en matière de sécurité, de justice et de droits. Ainsi, le Rapporteur spécial encourage l'incorporation d'objectifs sur l'accès à la justice et à la réparation dans le programme de développement pour l'après-2015. La justice transitionnelle pourrait être incluse dans cet objectif avec une mention particulière de l'application universelle de mesures visant à garantir la non-répétition. Le Rapporteur spécial prend note du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau du Secrétaire général qui dénote une compréhension de l'importance de l'intégration de la considération de justice

aux nouveaux objectifs de développement et encourage la prise de mesures plus concrètes à cet effet.

72. Le Rapporteur spécial encourage les agents du développement à mettre en pratique les progrès théoriques réalisés dans la pensée du développement de manière à intégrer solidement les questions de justice et de droit au nouveau programme de développement.

73. En particulier, le Rapporteur spécial encourage les promoteurs du développement à tenir compte du fait que la justice, la sécurité et le développement sont liés l'un à l'autre et, surtout, qu'en l'absence de justice, ni la sécurité ni le développement ne peuvent être pleinement réalisés. Il indique, à titre d'exemple, que les agences de sécurité qui n'inspirent pas la confiance auront des difficultés à remplir leurs tâches en ce qui concerne la sécurité personnelle des citoyens; et que les programmes de développement qui ne prévoient pas clairement la possibilité de faire des réclamations, de participer et d'être responsable ne relèvent pas plus que de la rhétorique.

74. L'intérêt des mesures de justice transitionnelle pour le développement réside dans la possibilité de satisfaire les attentes normatives de ceux qui ont été victimes de violations des droits de l'homme, ainsi que des autres, et de contribuer ainsi à renforcer le pouvoir d'agir et l'aptitude à prendre des initiatives coordonnées et à accroître la participation des victimes et des non victimes aux processus de développement. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial prie instamment les États d'adopter une approche globale de la justice transitionnelle. La mise en œuvre de tels programmes nécessite des fonds et des capacités et un certain appui international sera exigé dans ce domaine.

75. Malgré les retombées que les politiques de justice transitionnelle pourraient avoir sur le développement, les mesures prévues dans le cadre du mandat ne pourront pas, à elles seules, combler toutes les lacunes dans les pays sortant d'une situation de répression ou de conflit. Aucune des mesures n'a été fonctionnellement conçue pour la réalisation d'une profonde restructuration socio-économique et aucune d'entre elles n'a donc cette capacité. Considérant qu'une telle restructuration sera nécessaire pour assurer le succès du processus transitionnel, le Rapporteur spécial appelle instamment à l'adoption des initiatives correspondantes en matière de sécurité et de développement tout en insistant sur l'importance du rôle que les mesures prévues dans le mandat peuvent jouer dans ces processus de transformation, surtout lorsque la coordination avec les initiatives de sécurité et de développement est envisagée de façon explicite.