



Assemblée générale

Distr. générale
9 août 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt et unième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

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

Résumé

Le présent rapport est le premier rapport annuel présenté au Conseil des droits de l'homme par le premier Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff.

Après une introduction, le Rapporteur spécial, au chapitre II, décrit les principales activités qu'il a menées du 1^{er} mai au 25 juillet 2012. Au chapitre III, il se penche sur les fondements de son mandat et explique pourquoi il importe d'adopter une approche globale face aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire, comme le souligne la résolution définissant son mandat, une approche qui associe la recherche de la vérité, les mesures de justice, les réparations et les garanties de non-répétition de telle manière qu'elles se complètent et se renforcent mutuellement. Au chapitre IV, il expose la stratégie d'exécution de son mandat, en soulignant qu'il importe d'étudier plus avant les relations entre les quatre éléments de celui-ci, d'établir des liens plus étroits avec les autres types d'interventions, comme les politiques de développement et de sécurité, et d'améliorer l'efficacité des mesures prises au sortir des conflits et dans les autres situations où les institutions ont été mises à rude épreuve.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1	3
II. Activités du Rapporteur spécial	2–9	3
III. Fondements du mandat	10–46	4
A. Portée du mandat	10–14	4
B. Contexte historique.....	15–18	5
C. Concept normatif.....	19–21	7
D. Approche globale et relations entre les quatre éléments.....	22–27	8
E. Objectifs de la recherche de la vérité, des mesures de justice et de réparation et des garanties de non-répétition.....	28–46	10
IV. Stratégie d'exécution du mandat	47–59	15
A. Considérations stratégiques	47–53	15
B. Approche axée sur la victime	54–57	17
C. Intégration d'une perspective sexospécifique	58–59	18
V. Conclusions et recommandations.....	60–69	19

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté au Conseil des droits de l'homme par le premier 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. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial indique les principales activités qu'il a menées du 1^{er} mai au 25 juillet 2012 et décrit les fondements de son mandat et la stratégie qu'il entend appliquer pour l'exécuter.

II. Activités du Rapporteur spécial

2. Après son entrée en fonctions, le 1^{er} mai 2012, le Rapporteur spécial a participé à un débat informel sur le thème «La justice transitionnelle et l'état de droit», qui s'est tenu le 7 mai au Siège de l'ONU à New York et était organisé par la Suisse, la Tunisie et le Centre international pour la justice transitionnelle; à cette occasion, le Rapporteur spécial a décrit son mandat, souligné l'importance d'une approche globale et insisté sur la relation entre la justice transitionnelle et l'état de droit.

3. Le 30 mai 2012, dans le cadre de la réunion d'États et d'autres parties intéressées sur le sujet de la complémentarité organisée par la Suède avec l'appui de l'Afrique du Sud et du Danemark à Stockholm, le Rapporteur spécial a exposé son mandat et participé à des discussions sur la contribution que celui-ci peut apporter à la pratique de la complémentarité dans le cadre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

4. Les 9 et 10 juin 2012, le Rapporteur spécial a participé à un atelier régional sur le thème «La prévention de la torture dans le contexte des transitions démocratiques en Afrique du Nord» organisé conjointement à Rabat (Maroc) par la Délégation interministérielle pour les droits de l'homme du Maroc, l'Association pour la prévention de la torture et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), lors duquel il a pris part à un débat sur le thème «La torture envisagée dans le cadre des mécanismes de justice transitionnelle».

5. À l'occasion de la réunion annuelle des procédures spéciales, le 13 juin 2012, le Rapporteur spécial a fait un exposé général à l'intention des États membres, auxquels il a fait part de ses réflexions initiales sur l'exécution de son mandat, et il a procédé à un échange de vues avec les délégations. Durant son séjour à Genève, il a également rencontré les Ambassadeurs de l'Espagne, de la Guinée et de l'Uruguay.

6. Du 27 au 29 juin 2012, il a participé à une réunion organisée par le HCDH sur la justice transitionnelle qui a réuni des universitaires, des praticiens et des représentants de missions hors siège du HCDH. Il est intervenu lors d'une session interactive avec les participants, consacrée aux faits nouveaux et difficultés concrètes dans le domaine de la justice transitionnelle.

7. Le 17 juillet 2012, le Rapporteur spécial a fait office de modérateur et a formulé des observations liminaires lors d'une table ronde organisée par l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et le Programme des Nations Unies pour le développement, à New York, afin de présenter un ouvrage intitulé *Transitional Justice and Displacement*¹; à cette occasion, il a souligné la contribution que pouvait apporter la mise en œuvre des mesures relevant de son mandat à la recherche de

¹ Ed. Roger Duthie (New York, 2012, The Social Science Research Council).

solutions durables au problème du déplacement, notamment pour les femmes, particulièrement touchées par ce phénomène.

8. Depuis sa nomination, le Rapporteur spécial a engagé des consultations avec un grand nombre d'experts et d'organisations de la société civile dans le cadre d'échanges de vues quant aux priorités et stratégies à retenir dans l'accomplissement de son mandat. Il a notamment consulté Amnesty International, la Cour internationale de Justice, la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), le Centre d'études juridiques et sociales (CELS), l'International Crisis Group, le Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) et le Redress Trust. Il a également consulté le Président de l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale. Au niveau de l'Organisation des Nations Unies, il a tenu des réunions avec le HCDH, ONU-Femmes et divers participants aux discussions en cours à l'Assemblée générale sur la réunion de haut niveau sur l'état de droit, qui doit se tenir le 24 septembre 2012, lors de la prochaine session de l'Assemblée. Avec l'appui du HCDH, il a commencé à organiser des consultations régionales sur son mandat, dont les deux premières sont prévues pour le second semestre de 2012.

9. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement uruguayen de l'avoir invité à se rendre en Uruguay. Durant la période considérée, il a adressé des demandes de visite à l'Espagne, au Guatemala, à la Guinée et au Népal. Il a aussi, conjointement avec le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adressé une lettre au Gouvernement du Brésil, au sujet de la Commission nationale de vérité, pour offrir son appui et sa coopération, notamment une assistance technique et des services consultatifs.

III. Fondements du mandat

A. Portée du mandat

1. Résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme

10. Dans sa résolution 18/7, adoptée par consensus et avec l'appui de presque 80 États membres, le Conseil des droits de l'homme a établi un mandat de Rapporteur spécial chargé de «répondre à des situations dans lesquelles ont été commises des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire». D'un point de vue thématique, ce mandat est axé sur les mesures propres à assurer la promotion «de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition». Plus précisément, la résolution mentionne «des poursuites individuelles, des réparations, la recherche de la vérité, une réforme institutionnelle, le contrôle des agents et des fonctionnaires publics, ou une combinaison judicieuse de ces mesures». Le Conseil charge le titulaire du mandat d'identifier d'éventuels éléments supplémentaires afin de recommander des moyens d'améliorer et de renforcer la promotion des quatre éléments de ce mandat.

11. La résolution confie 12 tâches au Rapporteur spécial, notamment: fournir, sur demande, une assistance technique ou des services consultatifs dans des domaines relevant de son mandat; recueillir des informations sur les situations nationales; recenser les bonnes pratiques; effectuer des visites dans les pays; et faire des recommandations concernant notamment les mesures judiciaires et non judiciaires, au moment d'élaborer et d'appliquer des stratégies, des politiques et des mesures pour remédier aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire. Du point de vue opérationnel, la résolution précise que le Rapporteur spécial doit s'acquitter de ces tâches dans le cadre d'un dialogue suivi et en coopération étroite avec les gouvernements, les organisations internationales et régionales, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales, ainsi que les organes et

mécanismes compétents des Nations Unies, en tenant compte de la problématique hommes-femmes et en suivant une approche axée sur les victimes.

12. Dans sa résolution, le Conseil des droits de l'homme souligne que l'adoption d'une approche globale des quatre éléments susvisés devrait contribuer à «assurer le respect de l'obligation de rendre compte, servir la justice, offrir des recours aux victimes, promouvoir l'apaisement et la réconciliation, mettre en place un contrôle indépendant du système de sécurité et restaurer la confiance dans les institutions de l'État, et promouvoir l'état de droit conformément au droit international relatif aux droits de l'homme». Plus généralement, la réalisation de ces objectifs directs devrait à plus long terme servir les fins suivantes: «prévenir la répétition des crises et de futures violations des droits de l'homme, assurer la cohésion sociale, l'édification de la nation, la prise en mains du processus et l'ouverture à tous aux niveaux national et local, et promouvoir la réconciliation».

2. Normes internationales

13. La résolution 18/7 mentionne divers instruments internationaux intéressant le mandat, notamment l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité et l'Ensemble de principes révisés, accompagnés de rapports explicatifs² établis par l'experte indépendante, et les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, adoptés et proclamés par l'Assemblée générale en 2005. Le Rapporteur spécial souligne l'importance de ces documents et normes et a l'intention de les développer tout au long de son mandat.

14. En ce qui concerne les traités relatifs aux droits de l'homme, la résolution 18/7 mentionne le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977, et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. La résolution mentionne aussi expressément la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et le paragraphe 2 de son article 24, qui dispose que toute victime a le droit de savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue, et impose aux États parties l'obligation de prendre les mesures voulues à cet égard. Dans son préambule, la Convention réaffirme le droit à la liberté de recueillir, de recevoir et de diffuser des informations à cette fin. Le Rapporteur spécial note que le développement du droit relatif aux divers éléments de son mandat a été inégal, et il a l'intention de contribuer à ce développement dans le cadre de ses fonctions.

B. Contexte historique

15. Les mesures visant à promouvoir la recherche de la vérité, la justice, la réparation et des garanties de non-répétition sont apparues pour la première fois dans les pratiques et expériences de pays sortant d'un régime autoritaire, comme les pays latino-américains du Cône Sud et, dans une moindre mesure, ceux d'Europe centrale et orientale et l'Afrique

² Étude indépendante, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects (E/CN.4/2004/88); rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102).

du Sud³. Malgré toutes leurs différences, ces situations partageaient certaines caractéristiques. Premièrement, les pays concernés étaient parvenus à un niveau relativement élevé d'institutionnalisation horizontale comme verticale, à savoir que leurs institutions couvraient l'ensemble du territoire national et que leur ordre juridique contenait déjà des dispositions réglementant les aspects critiques de la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics, même si elles n'avaient pas été à même de prévenir les violations flagrantes et graves qui s'étaient produites. Deuxièmement, les mesures en question ont été adoptées en réaction à un type particulier de violations, à savoir celles associées à l'exercice abusif du pouvoir de l'État précisément par le truchement de ces institutions. C'est pourquoi, dans ces situations faisant suite à la chute d'un régime autoritaire, l'objet de la transition peut être en partie compris comme un retour à des institutions et des traditions qui ont été brutalement interrompues.

16. Plus récemment, les mesures définies dans le cadre du mandat ont été progressivement transférées de leur «lieu de naissance», à savoir les situations ayant suivi la chute d'un régime autoritaire, à des situations de sortie de conflit, voire à des situations de conflit ou des situations dans lesquelles il n'y a pas eu de transition proprement dite. Il existe toutefois d'importantes différences entre ces types de situations; si, sous un régime autoritaire, les violations relèvent généralement d'un abus massif du pouvoir de l'État, dans de nombreuses situations de conflit, dans lesquelles les institutions sont déjà sérieusement mises à l'épreuve, il est fréquent que les violations résultent d'un conflit social généralisé marqué, entre autres facteurs, par le comportement violent d'une pléthore d'acteurs. Ces situations, qui souvent sont caractérisées non seulement par une faiblesse des institutions mais aussi par une grave pénurie économique, créent des obstacles à la mise en œuvre de mesures qui ont été conçues étant entendu qu'il serait relativement aisé d'attribuer les responsabilités, et que les institutions seraient à même de le faire et de révéler la vérité de ce qui s'était passé, seraient assez fortes pour supporter des réformes à court terme et pourraient tirer parti des ressources nécessaires pour établir des programmes de réparation au profit des victimes.

17. Pour compliquer encore les choses, les transitions qui se sont produites récemment au Moyen-Orient et en Afrique du Nord nécessiteront peut-être un nouvel élargissement du domaine d'application des mesures définies dans le mandat. Si, par certains aspects importants, ces transitions sont comparables à celles ayant suivi la chute d'un régime autoritaire, elles présentent des caractéristiques distinctes dont il faut tenir compte. Par exemple, si après le renversement d'un régime autoritaire la transition est en général le fait de partis existants et vise à «revenir» à des traditions et des institutions temporairement interrompues, il n'en va pas de même des transitions les plus récentes intervenues dans ces régions. De plus, une caractéristique commune de ces dernières est le rôle majeur des revendications relatives à des droits économiques; les revendications contre la corruption et en faveur de l'égalité des chances dans le domaine économique y ont été formulées avec la même insistance que les demandes de réparation des violations des droits civils et politiques.

18. Étant donné la tendance croissante à appliquer les mesures de promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition sans tenir compte du contexte, le Rapporteur spécial souligne qu'il est crucial d'analyser et d'évaluer clairement la situation qui prévaut dans le pays concerné afin que ces mesures soient finement ajustées, ciblées et adaptées à la situation.

³ Ces mesures ont finalement été désignées par l'expression «justice transitionnelle». Le présent document utilisera cette expression à l'occasion pour désigner l'approche globale de la mise en œuvre des mesures relevant du mandat. L'utilisation de cette expression ne dénote pas un type particulier de justice.

C. Concept normatif

19. Bien que les données d'expérience relatives à la mise en œuvre des mesures relevant du présent mandat s'accumulent rapidement, mesures que l'on désignera, par souci de brièveté, par l'expression «justice transitionnelle», des malentendus subsistent quant à ces mécanismes. Le Rapporteur spécial souligne qu'ils ne sont censés être ni une «forme adoucie de justice» ni un moyen de réaliser la réconciliation en faisant l'économie des quatre types de mesures visées dans le mandat.

20. Le 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 (S/2004/616), visé dans la résolution, définit la justice transitionnelle comme englobant «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» (par. 8), énumère les principaux éléments d'une politique transitionnelle en mentionnant expressément la justice pénale, la recherche de la vérité et la sélection ou la révocation des fonctionnaires. Il indique en outre que loin d'être des mesures isolées, ces mécanismes doivent être envisagés comme faisant partie d'un tout: «Lorsqu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes transitoires, il convient d'adopter une démarche intégrée menant de front les procès en matière pénale, les réparations, la recherche de la vérité, la réforme des institutions, la sélection ou la révocation des fonctionnaires, ou combinant judicieusement ces différents éléments.» (par. 26).

21. Le Rapporteur spécial considère que les quatre composantes du mandat, la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non-répétition, sont liées entre elles et peuvent se renforcer mutuellement lorsqu'elles sont mises en œuvre pour remédier aux séquelles d'exactions et de violations massives des droits de l'homme. Remédier aux violations commises par le passé signifie en premier lieu redonner effet aux normes des droits de l'homme qui ont été violées de manière systématique ou flagrante⁴. La résolution indique aussi que ces mesures peuvent remédier aux violations graves du droit international humanitaire commises par le passé. De ce fait, l'obligation juridique qu'elles traduisent a son fondement dans les documents cités dans la résolution et autres instruments mettant à la charge des États l'obligation juridique de remédier aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire. Une analyse fonctionnelle prenant au sérieux les objectifs pouvant être raisonnablement poursuivis dans le cadre de l'application des mesures peut néanmoins fournir des indications utiles⁵. Sans doute peut-on dire que ces mesures ont pour objectif ultime la recherche de la justice, mais une analyse fonctionnelle moins abstraite qui distingue entre leurs objectifs directs, indirects et ultimes permet de conceptualiser ces quatre types de mesures comme contribuant à la réalisation de deux objectifs indirects, à savoir reconnaître aux victimes la qualité de victimes et promouvoir la confiance, et deux objectifs ultimes, à savoir contribuer à la réconciliation et renforcer l'état de droit⁶.

⁴ Voir Pablo de Greiff, «Theorizing Transitional Justice», dans *Transitional Justice: NOMOS LI*, Melissa S. Williams, Rosemary Nagy et Jon Elster (dir. publ.) (New York et Londres, NYU Press, 2012).

⁵ Voir également Pablo de Greiff, «Some thoughts on the development and present state of transitional justice», *Journal for Human Rights*, vol. 5, n° 2 (2011).

⁶ Les adjectifs «indirect» et «ultime» ne doivent pas être entendus principalement du point de vue temporel ou chronologique mais du point de vue causatif, en se demandant si telle ou telle mesure est suffisante ou insuffisante pour amener le résultat recherché. Les objectifs indirects d'une mesure sont ceux qu'il est raisonnable de penser que la mesure favorisera mais dont la réalisation pourra aussi nécessiter un certain nombre d'autres mesures. Les «objectifs ultimes» sont ceux dont la réalisation

D. Approche globale et relations entre les quatre éléments

22. Étant donné l'immensité de la tâche consistant à remédier aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire commises dans le passé, il convient dès le départ de reconnaître la portée limitée de chacune des mesures relevant du mandat. Du fait de la faiblesse de chacune de ces mesures prises individuellement, il est impératif de rechercher comment les faire interagir pour dépasser leurs limitations. L'expérience internationale de même que la recherche donnent à penser que la mise en œuvre concomitante des quatre types de mesures relevant du mandat permet mieux que leur mise en œuvre disjointe ou séparée de faire comprendre aux diverses parties prenantes, et en premier lieu aux victimes, que ces mesures constituent des efforts pour faire justice à la suite des violations⁷.

23. La pratique a montré que des poursuites pénales isolées et ponctuelles ne satisfaisaient pas ceux qui demandent d'autres formes de justice que la seule justice pénale⁸. Ceci n'est pas propre à la justice pénale. Il en va de même de toutes les autres mesures relevant du mandat; les mesures de recherche de la vérité, même exhaustives⁹, ne sont pas considérées comme aboutissant à la justice, car les révélations ne constituent pas une réparation adéquate. La justice ne consiste pas seulement à exposer ce qui s'est passé mais exige également qu'une suite soit donnée aux vérités mises au jour. De même, en l'absence de poursuites pénales, de recherche de la vérité ou de réformes institutionnelles, les réparations risquent fort d'être perçues comme visant à acheter l'acquiescement des victimes. Enfin, en l'absence d'autres mécanismes, les mesures de réforme institutionnelle ne suffiront pas à remédier aux violations ni à garantir leur non-répétition.

24. Le Rapporteur spécial souligne que pour assurer le succès de quatre types de mesures prévues dans le mandat, et pour que celles-ci soient interprétées comme des mesures de justice, il faut tenir compte, lors de la conception des programmes pertinents, des relations étroites et bidirectionnelles qui les unissent. Ainsi, tout comme il faut que la vérité soit dite pour que les réparations soient perçues comme une mesure de justice, la divulgation de la vérité doit, pour n'être pas perçue que comme un bavardage sans

est, du point de vue causal, encore plus éloignée et dépend donc de la contribution d'un nombre de facteurs encore plus élevés, dont le rôle, du point de vue relatif, augmente en importance. Voir, pour plus de détails, chap. III, sect. E ci-après.

⁷ La situation du Maroc semble l'attester, car ce pays a mis en œuvre certaines des mesures en question en les dissociant et, quelques années plus tard, de manière plus intégrée. De 1999 à 2001, l'Instance indépendante d'arbitrage a fonctionné comme une commission d'indemnisation autonome. En janvier 2006, après deux années d'activité, l'Instance équité et réconciliation (IER) a publié son rapport, y compris ses décisions en matière de réparations. En l'occurrence, les réparations faisaient partie intégrante d'une politique de justice transitionnelle qui les liait étroitement à la recherche de la vérité. De plus, à la différence de l'Instance indépendante d'arbitrage, qui n'octroyait que des indemnités pécuniaires, l'IER a créé un programme comprenant des services tels que des prestations de santé.

⁸ Voir les résultats des recherches dirigées par Harvey Weinstein et Eric Stover (dir. publ.) dans *My Neighbor, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity* (2004, Cambridge University Press), quant aux potentiel et limitations du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda; les auteurs démontrent de manière persuasive que l'activité des tribunaux internationaux est plus efficace si elle est associée à d'autres mesures, notamment des initiatives locales tenant davantage compte de la nécessité d'une intégration sociale et de la reconstruction et des besoins et des vœux de ceux qui ont été directement affectés par les violences.

⁹ Voir Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico «Guatemala, Memoria del Silencio»*. Voir également, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, «Guatemala, Nunca Más»*.

conséquence, donner lieu à des réparations. De même, les bénéficiaires des programmes de réparations ont davantage de raisons de considérer le type de prestations généralement octroyées dans le cadre de ces programmes comme des réparations (par opposition à une simple indemnisation)¹⁰ si les programmes en question vont de pair avec des poursuites à l'encontre des auteurs des violations des droits de l'homme. À l'inverse, comme en l'absence de réparations, les poursuites pénales risquent d'être perçues comme ne bénéficiant pas directement aux victimes autrement qu'en leur procurant le sentiment, qui par ailleurs ne change pas leur vie, que leurs griefs étaient justifiés, une politique reposant exclusivement sur des poursuites pénales risque d'être perçue par les victimes comme une réponse inadéquate à leur demande de justice. Enfin, il est important pour compléter les poursuites de vérifier que les agents de l'État en place n'ont pas commis de violations, car autrement les victimes n'auront guère de raison de faire confiance à des institutions dont les effectifs sont en grande partie composés d'auteurs de violations, même si quelques-uns ont fait l'objet de poursuites. Mais en l'absence de mesures concrètes de justice corrective, un contrôle dont le résultat serait une simple révocation risque de n'être pas perçu comme contribuant à la justice compte tenu de l'ampleur des violations dont elle découle.

25. Ces relations bidirectionnelles entre les réparations et les autres mesures de justice transitionnelle existent dans toutes les situations. Les poursuites pénales, d'autant plus qu'elles sont rares, peuvent néanmoins être interprétées par les victimes comme une mesure de justice si elles s'accompagnent d'autres initiatives de recherche de la vérité. Pour ces dernières, il faut veiller à ce qu'elles ne soient pas interprétées comme une sorte de quitus dans le cadre duquel la révélation de la vérité n'a aucune conséquence. De même, les victimes auront des raisons de considérer que justice a été faite dans le cas des procès pénaux si les nouvelles autorités mettent en œuvre d'autres mécanismes de recherche des responsabilités, notamment un contrôle du comportement passé des responsables des violations des droits de l'homme. À l'inverse, un tel contrôle doit s'accompagner de la création de solides mécanismes de poursuites pour qu'il puisse être raisonnablement perçu comme davantage qu'une simple initiative administrative ou bureaucratique. Les relations entre les quatre mesures prévues dans le mandat sont comme on le voit étroites.

26. Ce n'est pas seulement par souci de clarté conceptuelle qu'il faut souligner ces relations. Pour que des mesures visant à remédier aux conséquences de violations irréparables commises dans le passé «réussissent», il faut à tout le moins qu'elles puissent ne pas être considérées comme dictées uniquement par l'opportunité, mais bien comme des efforts visant à réaliser la justice, quelles que soient leurs limitations. Il s'agit là d'un seuil au-delà duquel se posent des questions plus concrètes de satisfaction. Quant à la réaction des victimes, en particulier aux programmes de justice transitionnelle, on peut craindre deux choses: la première est qu'elles risquent de considérer les programmes comme insuffisants à de nombreux égards (par exemple nombre insuffisant de poursuites ou de révocations de fonctionnaires ou insuffisance des réparations). Deuxièmement, elles risquent de juger les programmes non seulement insuffisants mais aussi *inéquitables* ou injustes au sens fondamental où ils ne constituent tout simplement pas des initiatives de justice.

27. Les diverses mesures devraient être «extérieurement cohérentes», au sens où elles devraient être conçues et appliquées non comme des initiatives distinctes et indépendantes mais comme faisant partie d'une politique intégrée¹¹. La clarification de ces relations aide

¹⁰ La différence entre une simple indemnisation et des réparations est que les réparations, pour être comprises comme telles, doivent être accompagnées d'une reconnaissance de responsabilité (qui n'est pas nécessairement une reconnaissance de culpabilité).

¹¹ Voir Pablo de Greiff, «Justice and Reparations», dans *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff (dir. publ.) (Oxford University Press, 2006), pour une explication des notions de cohérence interne et externe dans les programmes de justice transitionnelle.

également à comprendre pourquoi un compromis qui a été tentant dans de nombreuses circonstances risque d'être contreproductif. Ceci est la seconde conséquence pratique des arguments ci-dessus. Les mesures ne devraient pas constituer des alternatives. Les autorités doivent résister à la tendance à compter que les victimes ignoreront l'inaction dans l'un de ces domaines parce que l'on agit dans d'autres. Outre qu'elle risque d'être contraire aux obligations internationales pouvant s'imposer à l'État en ce qui concerne *chacune* des mesures prévues dans le présent mandat, une telle politique risque fort d'empêcher que les mesures, quelles qu'elles soient, qui seront effectivement prises par le gouvernement, soient interprétées comme des mesures de justice.

E. Objectifs de la recherche de la vérité, des mesures de justice et de réparation et des garanties de non-répétition

28. Comme on l'a dit à la section C du chapitre III, les quatre composantes du mandat doivent contribuer à la réalisation de deux objectifs indirects, à savoir reconnaître aux victimes le statut de victime et promouvoir la confiance, et de deux objectifs ultimes, à savoir contribuer à la réconciliation et renforcer l'état de droit.

1. Reconnaissance

29. Presque sans exception, l'une des premières exigences des victimes est que l'on reconnaisse qu'elles ont subi un préjudice. Mais qu'implique cette reconnaissance¹²? Le type de reconnaissance en question est complexe. Il est important mais non suffisant de reconnaître les souffrances des victimes et leur résilience: les victimes de catastrophes naturelles, par exemple, peuvent partager ces caractéristiques. Mais les violations des droits de l'homme ne sont pas simplement comparables à des catastrophes naturelles. Il est donc fondamental de reconnaître que les victimes ont subi un dommage, ce qui n'est possible que par le recours à des normes¹³. Ce qui est indispensable, et ce qui représente l'objectif des mesures de justice transitionnelle, est de reconnaître que la victime est titulaire de droits. Ceci implique non seulement le droit pour les victimes de rechercher des réparations susceptibles d'atténuer leurs souffrances mais aussi d'obtenir d'être rétablies dans les droits qui ont été violés avec une telle brutalité et de voir ainsi confirmée leur qualité de personne habilitée à formuler des demandes sur le fondement de certains droits et non simplement pour des raisons d'empathie ou d'autres types de considérations.

30. À titre d'illustration, la justice pénale peut être interprétée comme visant à reconnaître aux victimes cette qualité en réfutant l'affirmation de supériorité implicite dans le comportement de l'auteur des infractions dans le cadre d'une sentence visant à réaffirmer l'importance des normes qui accordent l'égalité de droits à tous¹⁴. De plus, même s'il est rare que la recherche de la vérité mette au jour des faits dont nul n'avait connaissance, elle n'en constitue pas moins une contribution indispensable à la reconnaissance officielle et

¹² Sur la notion de reconnaissance, voir notamment Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts* (Cambridge et Malden, Polity Press, 1995) et *Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory* (Polity Press, 2007).

¹³ Joel Feinberg, par exemple, fait valoir qu'il y a deux manières différentes de comprendre la notion de «dommage»: le dommage en tant qu'atteinte à des intérêts, et le dommage en tant que tort causé à une autre personne. Seul ce dernier relève du droit. Voir Feinberg, *Harm to Others*, vol. 1, *The Moral Limits of the Criminal* (New York et Oxford, Oxford University Press, 1984), p. 31 à 36. La reconnaissance des victimes comme titulaires de droits accentue à l'évidence la dimension normative de la reconnaissance.

¹⁴ Voir Jean Hampton, «A New Theory of Retribution» dans *Liability and Responsibility: Essays in law and morals*, R. G. Frey et Christopher W. Morris (dir. publ.) (Cambridge University Press, 1991).

publique de ces faits¹⁵. Cette reconnaissance est essentielle, car elle proclame l'importance et la valeur des personnes en tant qu'individus, que victimes et que titulaires de droits. Les réparations constituent la forme matérielle de la reconnaissance due à un titulaire de droits égaux dont les droits fondamentaux ont été violés. Étant donné ces difficultés et la «fenêtre d'impunité» qui accompagne normalement les poursuites (il est difficile pour les États de poursuivre chacune des personnes qui peut avoir participé à des violations flagrantes des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire), et face à l'argument selon lequel le seul exposé de la vérité n'est que «paroles sans conséquence», les réparations confortent les efforts de reconnaissance en démontrant un engagement suffisamment sérieux pour que des ressources soient investies et que, dans le cadre de programmes bien conçus, les bénéficiaires aient le sentiment que l'État a pris leurs intérêts à cœur. Enfin, la réforme institutionnelle, y compris le contrôle du comportement passé des fonctionnaires, vise à instaurer une situation dans laquelle les individus ont entre eux et avec les autorités des rapports de titulaires de droits égaux.

31. En résumé, si chacun des éléments du mandat peut avoir un ou plusieurs objectifs immédiats propres, ils peuvent être utilisés ensemble pour réaliser l'objectif consistant à reconnaître aux victimes la qualité d'individus et de victimes mais aussi, et de manière plus fondamentale, celle de titulaires de droits.

2. Confiance

32. L'autre objectif indirect des éléments du mandat est la promotion de la confiance. Dans ce contexte, on entend par confiance tant la confiance entre les individus que celle des individus dans les institutions de l'État. Comme l'indique la résolution 18/7, la mise en œuvre des mesures devrait «restaurer la confiance dans les institutions de l'État». La confiance n'équivaut pas à la simple prévisibilité ou régularité empirique; elle comprend l'attente d'un engagement normatif partagé et, en conséquence, elle naît d'un sentiment mutuel d'attachement à des normes et valeurs partagées.

33. Avoir confiance dans les institutions signifie connaître et reconnaître comme valides les valeurs et normes qui les guident et supposer, du fait de l'attachement à ces valeurs, qu'un cadre institutionnel assis sur de telles normes et valeurs a suffisamment de sens pour un nombre suffisant de personnes pour les pousser à appuyer activement et en permanence ces institutions et à respecter les normes et valeurs qui les fondent. De bonnes institutions créent un cercle vertueux: elles ont un sens pour les acteurs qui vont dès lors les appuyer et se conformer à ce que prescrit l'ordre qu'elles définissent¹⁶. En conclusion, avoir confiance dans une institution revient à savoir que les règles, valeurs et normes qui la constituent sont partagées par ses membres ou participants et considérées par eux comme ayant force obligatoire.

34. Pour illustrer comment des mesures de justice transitionnelle peuvent contribuer à (r)établir ce type de confiance, il convient de noter que les poursuites réaffirment la pertinence des normes qui ont été violées et qui font des personnes physiques des titulaires de droits. Les institutions judiciaires, en particulier lorsqu'elles ont été par le passé essentiellement utilisées comme des instruments de pouvoir, prouvent qu'elles sont dignes de confiance si elles peuvent établir que nul n'est au-dessus de la loi. La recherche de la vérité peut promouvoir la confiance en dissipant l'anxiété de ceux dont la confiance a été détruite par les violences ou violations qu'ils ont subies, et qui craignent que le passé ne se répète. Un effort institutionnalisé pour confronter le passé peut être perçu par ceux qui ont

¹⁵ Voir Lawrence Weschler, «Afterword» dans *State Crimes: Punishment or Pardon* (rapport de l'Institut Aspen).

¹⁶ Claus Offe, «How Can We Trust Our Fellow Citizens?» dans *Democracy and Trust*, Mark Warren (dir. publ.) (Cambridge University Press, 1999), p. 70 et 71.

été victimes des violences comme une tentative de bonne foi visant à exposer la vérité, à comprendre les schémas de socialisation à long terme et la répartition des pouvoirs et des chances et à engager ce faisant un nouveau projet politique reposant sur des normes et des valeurs qui cette fois sont réellement partagées¹⁷. Les réparations peuvent promouvoir la confiance en démontrant que les institutions prennent désormais les violations des droits de l'homme au sérieux. La confiance est renforcée lorsque, même en situation de pénurie et de concurrence pour les ressources, l'État exécute son obligation de financer des programmes au bénéfice de ceux qui ont été non seulement marginalisés mais aussi victimes de violences¹⁸. Enfin, l'examen du comportement passé des agents de l'État peut promouvoir la confiance en démontrant l'attachement des pouvoirs publics aux normes systémiques régissant l'emploi et le maintien dans la fonction publique, le contrôle de la discipline et la prévention du népotisme¹⁹.

35. La reconnaissance et la confiance sont des conditions préalables à la justice et des conséquences de celle-ci. Un système de justice qui n'est pas prêt à prendre au sérieux le statut de ses membres en tant que titulaires de droits est unimaginable²⁰. Tout aussi imaginable serait un système qui ne concrétiserait pas son attachement aux normes qui en font un système digne de confiance s'agissant de régler les conflits entre titulaires de droits. À l'inverse, les systèmes juridiques, lorsqu'ils fonctionnent bien, catalysent également l'élargissement des forces pertinentes de reconnaissance et de confiance; l'extension effective de droits à certains a historiquement donné naissance à des processus d'inclusion, et la stabilisation juridique des attentes renforce la confiance en ce qu'il en coûte moins de faire confiance à autrui.

3. Réconciliation

36. L'idée de réconciliation a joué un rôle important dans certaines situations dans lesquelles les mesures prévues au titre du présent mandat ont été mises en œuvre. De fait, certaines des commissions vérité mises en place dans des pays qui ont appliqué ces mesures soit utilisent le terme dans leur nom même, soit mentionnent la réconciliation comme l'un de leurs objectifs²¹. La résolution 18/7 mentionne la réconciliation comme l'un des résultats attendus de l'application des quatre types de mesures qu'elle préconise (al. 11 et 12 du préambule).

37. Le Rapporteur spécial souligne que sur la base tant de l'expérience internationale que, de manière plus immédiate, de la résolution qui a établi son mandat, la réconciliation ne doit être conçue ni comme une *alternative* à la justice ni comme un objectif qui peut être réalisé indépendamment de la mise en œuvre des quatre mesures (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition) dans le cadre d'une approche globale.

¹⁷ Voir 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, Université de Notre Dame, 2006).

¹⁸ Voir de Greiff, «Justice and Reparations».

¹⁹ 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.) (Social Science Research Council, 2007).

²⁰ Comme l'écrit Jürgen Habermas, «en tant que tel, le médium juridique présuppose des droits qui définissent le statut des personnes juridiques comme titulaires de droits». Habermas et William Rehg, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge et Malden, Polity Press, 1996), p. 119. Voir aussi Habermas, «On Legitimation through Human Rights» dans *Global Justice and Transnational Politics*, Ciaran E. Cronin et Pablo de Greiff (dir. publ.) (The MIT Press, 2002).

²¹ Par exemple, la Commission sud-africaine vérité et réconciliation, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación du Chili, la Comisión de Verdad y Reconciliación du Pérou et l'Instance équité et réconciliation du Maroc, entre autres.

38. Une conception de la réconciliation tenant compte à la fois de ces expériences et du texte de la résolution et qui, dans le même temps, clarifie la contribution de la mise en œuvre des quatre mesures à sa réalisation, postulerait que la réconciliation est, au minimum, la situation dans laquelle les individus peuvent de nouveau se faire mutuellement confiance en tant que titulaires de droits égaux. Ceci signifie que les individus relevant de la juridiction d'un État donné sont suffisamment attachés aux normes et valeurs qui motivent les institutions qui les régissent, que ces individus sont suffisamment convaincus que ceux qui font fonctionner ces institutions le font également sur la base de ces normes et valeurs – y compris les normes qui font des individus des titulaires de droits – et sont suffisamment sûrs que les autres individus sont assez attachés auxdites normes et valeurs pour les respecter et les défendre.

39. Pour autant que la mise en œuvre des quatre mesures relevant du présent mandat peut apporter une reconnaissance et promouvoir la confiance de la manière décrite, elle peut aussi contribuer au processus de réconciliation, entendu comme on vient de le dire. Le Rapporteur spécial tient toutefois à souligner que l'application de ces mesures ne garantit pas la réconciliation. Si des mesures de justice transitionnelle peuvent contribuer à rendre les institutions plus dignes de confiance, la confiance effective dans ces institutions est quelque chose qui exige une transformation des attitudes que la mise en œuvre des mesures peut fonder mais ne peut pas produire. Une telle transformation appelle des initiatives visant une dimension plus personnelle et moins institutionnelle de la transition. En premier lieu, il faut des excuses officielles allant au-delà d'une reconnaissance générique de responsabilité, et qui peuvent contribuer sensiblement à la transformation des attitudes nécessaire. On peut citer, parmi les autres mesures susceptibles d'y contribuer, les commémorations, l'établissement de mémoriaux et, très important, une réforme des systèmes d'éducation.

4. Renforcement de l'état de droit

40. La promotion de l'état de droit est un des objectifs fréquemment attribués aux mesures de justice transitionnelle. C'est ainsi que pratiquement toutes les commissions vérité créées jusqu'ici ont utilisé ce concept tant à titre explicatif (le non-respect des principes de l'état de droit est l'un des facteurs ayant amené les violations des droits de l'homme considérées) que comme l'un des objectifs de leurs activités (leurs recommandations visent à renforcer l'état de droit)²². Les auteurs s'accordent pour une grande part à reconnaître le caractère central du concept et l'utilité des mesures de justice transitionnelle s'agissant de rétablir l'état de droit²³. La résolution 18/7 fait de même, stipulant que la mise en œuvre globale des quatre éléments vise à «promouvoir l'état de droit conformément au droit international relatif aux droits de l'homme» (al. 12 du préambule).

41. Pour illustrer la contribution des divers aspects du mandat à l'état de droit, le Rapporteur spécial donne des exemples²⁴. Les procès pénaux qui offrent de solides

²² Voir, par exemple, le rapport du Conseil de sécurité intitulé «De la folie à l'espoir: Une guerre de 12 ans en El Salvador: Rapport de la Commission de la vérité pour El Salvador», S/25500, chap. V; Commission vérité et réconciliation, «Institutional Hearing: The Legal Community» dans *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (Londres, Macmillan Reference Limited, 1998), en particulier vol. 4, chap. 4; Comisión de Verdad y Reconciliación du Pérou, «Los factores que hicieron posible la violencia», vol. VIII, n° 2, dans *Rapport final* (Lima, Comisión de Verdad y Reconciliación, 2003), en particulier chap. 1, quatrième partie.

²³ Voir par exemple Ruti Teitel, «Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation», *Yale Law Journal*, vol. 106, n° 7 (1997), p. 2009 à 2080.

²⁴ Voir également le prochain rapport du Rapporteur spécial à l'Assemblée générale à sa soixante-septième session.

garanties procédurales et ne soustraient pas ceux qui sont au pouvoir à la justice démontrent la généralité du droit; les mesures de recherche de la vérité qui aident à comprendre pour quelles raisons les systèmes juridiques n'ont pu protéger les droits des citoyens montrent *a contrario* comment ces systèmes peuvent se comporter à l'avenir; les programmes de réparations visant à remédier aux violations des droits de l'homme attestent, même si ce n'est qu'a posteriori, l'attachement à l'idée que les normes juridiques sont importantes; les mesures de réforme institutionnelle et en matière de personnel, même les réformes élémentaires ne consistant qu'à examiner le comportement passé des fonctionnaires et à révoquer ceux qui ont abusé de leurs pouvoirs, renforcent l'intégrité de l'état de droit.

42. De plus, la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle joue un puissant rôle de catalyseur dans le processus d'organisation de la société civile²⁵. L'expérience des mesures de justice transitionnelle acquise au niveau international est maintenant suffisante pour affirmer en toute confiance qu'une des conséquences pratiquement nécessaire ne serait-ce que de l'ouverture d'un débat public dans un pays sur une de ces mesures – et a fortiori du lancement d'un tel programme – est la formation d'une multitude d'organisations de la société civile. Ceci est vrai des mesures de réparation comme des commissions vérité, et c'est aussi vrai en Afrique du Sud qu'au Maroc ou au Pérou. Une société civile puissante est non seulement importante pour garantir une large prise en main locale des mesures de justice transitionnelle mais elle est aussi, plus généralement, un corollaire de l'état de droit et son absence découle le plus souvent de violations systématiques des droits de l'homme; certains types de violations visent précisément, en partie, à entraver le fonctionnement de la société civile, notamment dans la sphère publique, car elles empêchent la constitution d'une opposition pacifique effective²⁶. Par contraste, la promotion de la constitution de groupes autonomise, notamment par l'effet du «pouvoir d'agrégation». Faire seul face à une violence systématique et organisée est différent d'y faire face en groupe. De plus, l'important n'est pas seulement le nombre, mais bien les activités caractéristiques auxquelles les organisations de la société civile ainsi formées se consacrent, et qui consistent à formuler des revendications et non des doléances, et à exiger la reconnaissance d'un statut et de droits.

43. L'argument selon lequel la mise en œuvre des mesures prévues dans le mandat peut contribuer à renforcer l'état de droit appelle cependant deux réserves. Premièrement, à l'évidence, ces mesures ne peuvent seules rétablir ni maintenir l'état de droit. Outre la volonté politique, il faut, pour remédier aux violations flagrantes des droits de l'homme et violations graves du droit international humanitaire qui ont été commises, toute une série d'actions (notamment de vastes réformes constitutionnelles et juridiques, des programmes de développement, un rééquilibrage des inégalités structurelles, l'élimination de l'exclusion et de la marginalisation) avec lesquelles les mesures de justice transitionnelle doivent être coordonnées.

44. Deuxièmement, l'état de droit, auquel on a si souvent dit que la justice transitionnelle contribuait, n'est pas une notion purement formelle, comme l'atteste le fait que nombre des pays où des mesures de justice transitionnelle ont été prises sont des pays où l'état de droit, au sens formel du terme, était satisfait. Les rapports des commissions vérité et réconciliation du Chili et de l'Afrique du Sud, par exemple, ont critiqué la conception formaliste de l'état de droit prévalant dans leurs pays respectifs. Dans le contexte des mesures de justice transitionnelle, l'état de droit doit être entendu à la lumière

²⁵ Pour l'exemple du Pérou, voir Lisa Magarrell et Julie Guillerot, *Reparaciones en la Transición Peruana: Memorias de un Proceso Inacabado*, chap. 6.

²⁶ Comme l'écrit Hannah Arendt, «comme toutes les tyrannies, un gouvernement totalitaire ne peut assurément pas exister sans détruire le domaine de la vie publique, c'est-à-dire sans détruire, en isolant les hommes, leurs capacités politiques». *The Origins of Totalitarianism* (2^e éd.) (Harcourt Inc., 2009), p. 475.

de son objectif ultime, à savoir la promotion d'un ordre social juste, ainsi qu'à celle des objectifs plus particuliers qui sont ceux des mesures de justice transitionnelle, notamment la reconnaissance, la confiance et la réconciliation, qui tous intéressent au premier chef les conditions dans lesquelles les individus peuvent raisonnablement se considérer comme des titulaires de droits et se prévaloir de ce statut dans la pratique en formulant des revendications les uns contre les autres, et en particulier vis-à-vis des institutions de l'État.

45. À l'origine, les mesures de justice transitionnelle ont été appliquées après un changement de régime. Elles ont toutefois été l'expression d'un renforcement de l'attachement du nouveau régime à l'état de droit et y ont contribué. Cela ne s'est pas fait simplement par le prononcé de condamnations pénales dans le cadre de procès équitables lorsque ceux-ci étaient possibles, mais par une combinaison de mesures. Cette combinaison visait à donner aux individus des raisons de se considérer comme des titulaires de droits, libres de s'organiser pour, notamment, formuler des revendications et faire en sorte que les violations dont ils avaient été victimes ne restent pas sans conséquence. Au plan opérationnel, l'état de droit est beaucoup plus qu'un concept purement juridique susceptible d'être réduit à la régularité et la cohérence dans l'application de la loi. Il implique également les conditions permettant aux individus de participer réellement aux processus normatifs dans le cadre desquels ils peuvent donner un contenu à la notion de justice (qui ne se limite pas à la réparation du préjudice qu'ils ont eux-mêmes subi).

46. En résumé, le Rapporteur spécial souligne que les quatre principaux objectifs du mandat tels qu'il les a identifiés et explicités contribuent à, pour reprendre les termes de la résolution 18/7, «prévenir la répétition des crises et de futures violations des droits de l'homme, d'assurer la cohésion sociale, l'édification de la nation, la prise en mains du processus et l'ouverture à tous aux niveaux national et local, et de promouvoir la réconciliation».

IV. Stratégie d'exécution du mandat

A. Considérations stratégiques

47. La stratégie définie ci-dessous est axée sur trois grands domaines thématiques que le Rapporteur spécial considère comme essentiels pour le renforcement et le développement du mandat. Néanmoins, désireux d'engager de véritables consultations avec les parties prenantes – les États, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile –, ces trois domaines sont circonscrits de manière très générale afin que les actions et produits puissent être précisés compte tenu des résultats des consultations en cours et futures.

48. La résolution 18/7 insiste à juste titre sur l'importance d'une approche globale dans la mise en œuvre des quatre types de mesures envisagées. Comme il l'a indiqué, le Rapporteur spécial entend contribuer au développement de chacune des quatre mesures relevant du mandat, et il note qu'elles ont fait l'objet d'un développement très inégal aux niveaux juridique, pratique et universitaire. Toutefois, s'agissant des priorités thématiques, il est particulièrement urgent de travailler sur les liens unissant ces quatre mesures. Le chapitre III donne les raisons normatives pour lesquelles il importe d'adopter une approche globale à cet égard. Il reste néanmoins beaucoup à faire pour définir comment les différentes mesures peuvent être conçues et mises en œuvre de manière à constituer un tout cohérent.

49. Comme on l'a également dit, on dispose de suffisamment de données empiriques attestant que mettre ces quatre mesures en œuvre séparément en les considérant comme totalement indépendantes les unes des autres présente des inconvénients. Mais un examen

beaucoup plus poussé est nécessaire pour déterminer comment, dans la pratique, lier ces mesures entre elles dans le cadre d'une approche des problèmes globale et cohérente, et sans simplification. Le résultat de cet examen doit être beaucoup plus qu'une feuille de route pouvant être transposée d'un pays à l'autre. Il doit permettre de mieux connaître l'ensemble des options retenues par les différents pays pour parvenir à ce type d'intégration et générer des idées novatrices quant à la manière de le faire, compte tenu de l'expérience acquise en la matière et des particularités de chaque situation, mais aussi de l'universalité des obligations sous-jacentes.

50. Le deuxième grand domaine thématique du plan stratégique du Rapporteur spécial concerne les liens existant non seulement entre les quatre types de mesures envisagées mais aussi entre celles-ci et des domaines d'intervention plus larges, notamment le développement et la sécurité. Les raisons pour lesquelles un examen plus poussé de cette question s'impose sont claires. Souvent, les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire découlent et sont aussi la cause de profonds problèmes de développement. En outre, il ne s'agit pas simplement de violations de droits civils et politiques, mais aussi de violations de droits économiques, sociaux et culturels. La situation sur le terrain exige donc que l'on démontre l'efficacité des mesures prévues dans le mandat s'agissant de remédier aux violations des droits économiques, sociaux et culturels et de contribuer à l'amélioration de la situation des individus et des communautés qui ont été victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire. Une certaine expérience a été acquise dans ce domaine, mais elle n'a pas été suffisamment systématisée, de même que le potentiel et les limitations des mesures en question s'agissant de réaliser ces objectifs n'ont pas été adéquatement évalués. En outre, les praticiens de la justice transitionnelle continuent d'accorder peu d'attention aux conditions institutionnelles et autres conditions développementales qui doivent être réunies pour que les mesures qu'ils préconisent puissent être appliquées efficacement et, plus important, les acteurs du développement et de la sécurité travaillent beaucoup dans l'abstrait sans tenir compte des obligations relevant de la justice qui font l'objet du présent mandat.

51. Au cas où ces raisons ne suffiraient pas à justifier l'examen des liens entre ces domaines, il doit être clair que garantir la non-répétition des violations qui sont l'objet du présent mandat ne peut être davantage qu'une promesse que si les transformations sociales et structurelles qui vont au-delà de la mise en œuvre des mesures prévues dans la résolution se produisent effectivement. Clarifier la manière dont la mise en œuvre des mesures de vérité, de justice et de réparations influe sur le développement et la sécurité et le rôle que ces mesures peuvent jouer dans la planification des programmes dans ces deux domaines ne peut que contribuer à garantir la non-répétition des violations.

52. S'il est vrai que la transformation effective des situations souvent considérées comme les causes profondes de la violence nécessitera assurément la coordination de diverses interventions, y compris celles envisagées dans le présent mandat, il est également vrai que l'on peut faire davantage pour maximiser l'impact et la viabilité des mesures relevant de la présente procédure spéciale. Il est remarquable qu'il n'y ait guère eu d'études systématiques et comparatives en ce qui concerne, par exemple, les aspects budgétaires et la planification de la mise en œuvre de ces mesures, alors même qu'elles ne sont plus nouvelles, et que l'on ait encore moins étudié leur intégration et leur suivi dans les processus de planification sectorielle. Toutefois, étant donné que les institutions étatiques budgétisent et planifient leurs activités, l'optimisation de l'impact des mesures en question, en particulier dans le temps, dépendra de l'amélioration des compétences de ceux chargés de les mettre en œuvre en matière de budgétisation et de planification et s'agissant de les intégrer dans les programmes sectoriels. Ces compétences auront des avantages à la fois *ex ante* et *ex post*: *ex ante* – l'amélioration des connaissances et des compétences dans ces domaines pourra faire pièce aux réactions presque automatiques de certains gouvernements

qui font valoir qu'ils n'ont pas les moyens de prendre ces mesures, un argument souvent réputé par l'absence de budgétisation et par l'accroissement des dépenses dans d'autres domaines, notamment celui des armements; *ex post* – l'amélioration des compétences en matière de budgétisation et de planification pourra contribuer à l'absence actuellement fréquente de suivi dans l'application des mesures en question, y compris les problèmes que pose l'«héritage» des poursuites pénales transitionnelles (aux niveaux national et international)²⁷ et l'insuffisance des mesures prises par un certain nombre de gouvernements pour donner suite aux recommandations des commissions vérité.

53. Le troisième domaine dans lequel le Rapporteur spécial estime qu'un travail plus poussé contribuerait à l'exécution du mandat concerne la difficulté qu'il y a à renforcer l'efficacité des mesures lorsqu'elles sont prises au sortir d'un conflit et à remédier aux exactions et aux violations qui sont fréquentes lorsque les institutions souffrent de diverses faiblesses. Le présent rapport a déjà évoqué comment la transposition de ces mesures des situations faisant suite à un régime autoritaire à des situations de sortie de conflit les met à l'épreuve (chap. III, sect. B ci-dessus). Dans un grand nombre de situations récentes de sortie de conflit, en particulier dans un contexte de fragilité, le nombre de victimes peut être astronomiquement élevé tant en termes absolus que par rapport à la population. Le nombre des acteurs armés et des auteurs de violence est beaucoup plus élevé que lors des conflits faisant suite à la chute d'un régime autoritaire. Il est plus difficile d'attribuer les responsabilités; les ressources et les moyens disponibles pour concevoir des programmes de réparations sont plus réduites; et les institutions sont moins résilientes et donc plus difficiles à réformer, en particulier à court terme, pour ne mentionner que quelques-uns des facteurs les plus évidents et sans compter la myriade de difficultés fréquentes au sortir d'un conflit, qu'il s'agisse des dommages aux infrastructures ou de l'insuffisance des ressources financières, de la distorsion des relations économiques, du grave manque de confiance dans les institutions politiques et des divers types de traumatismes sociaux. Il faut réfléchir sérieusement à la manière de rendre les mesures plus efficaces même en présence de tels facteurs.

B. Approche axée sur la victime

54. La résolution 18/7 demande au Rapporteur spécial d'«adopter une approche axée sur la victime dans l'ensemble des travaux menés au titre de son mandat», ce que celui-ci entend faire de manière effective et concrète. Outre la demande formulée dans la résolution, il espère que les arguments exposés ci-dessus constituent une justification supplémentaire pour ce faire. Premièrement, il a été souligné qu'on peut concevoir la mise en œuvre des mesures comme ayant pour objectifs la reconnaissance des victimes en tant que telles, la promotion de la confiance et le renforcement de l'état de droit démocratique. Aucun de ces objectifs ne peut être réalisé sans une participation effective des victimes. Une telle participation peut prendre des formes diverses. À titre d'exemple, la recherche de la vérité nécessite la participation active des individus désireux de formuler leurs griefs, de rapporter les faits et de décrire les causes sous-jacentes des violations et des exactions qui se sont produites. La recherche de la vérité ne sera considérée comme une mesure de justice que si la société civile, et en particulier les organisations de victimes, est adéquatement représentée au sein de la commission vérité. Les poursuites ne peuvent quant à elles servir effectivement la justice que si les victimes et leurs familles sont associées au processus et disposent des informations nécessaires pour participer utilement aux procédures. Les méthodes locales et coutumières d'administration de la justice, lorsqu'elles satisfont aux

²⁷ HCDH, Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Poursuites du Parquet, p. 34 et 35. Disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsen.pdf.

normes internationales en matière d'équité des procès, peuvent impliquer la population de manière à ce que celle-ci les considère comme «la justice». Les réparations ne seront couronnées de succès que si les victimes et la société civile en général ont été associées à la conception des programmes, afin que ces réparations correspondent aux dommages causés et contribuent à la reconnaissance des victimes en tant que titulaires de droits. S'agissant des garanties de non-répétition, les réformes institutionnelles et en matière de personnel doivent tenir dûment compte des vues de la population, et en particulier des victimes, qui doivent être associées activement au processus en la matière afin que la législation et les institutions soient conçues de manière à prévenir les violations futures et que les agents de l'État soient recrutés dans le respect de l'état de droit.

55. Deuxièmement, la réconciliation ne saurait être considérée comme un substitut à la justice. Dans de nombreuses régions du monde, les membres de régimes déchus ont invoqué la réconciliation pour demander aux victimes de pardonner et d'oublier et ont donc imposé à celles-ci un fardeau supplémentaire. Troisièmement, l'une des caractéristiques d'une approche globale est précisément d'accorder une place de premier plan aux victimes; outre les progrès réalisés récemment en matière de participation des victimes à l'administration de la justice pénale, attestés par le Statut de Rome, les commissions vérité, en particulier, mais non exclusivement, celles qui suivent la pratique désormais bien établie des audiences publiques, permettent aux victimes de se faire entendre et leur donnent la place qu'elles méritent dans la vie publique. Parmi toutes les mesures de justice transitionnelle, les programmes de réparation sont conçus non seulement contre les auteurs de violations mais bien pour bénéficier directement aux victimes. Les garanties de non-répétition, en particulier sous certaines de leurs formes concrètes, bénéficient aussi aux victimes, par exemple en leur évitant d'être de nouveau confrontées avec les agents de sécurité dont elles ont eu à subir les violences.

56. Comme une approche axée sur la victime n'est pas seulement une notion théorique mais doit être reflétée dans la pratique, il convient aussi de souligner que la systématisation de l'expérience acquise dans le cadre des processus participatifs et de consultation concernant les quatre mesures relevant du mandat est l'une des tâches spécifiques auxquelles le Rapporteur spécial entend s'atteler.

57. Finalement, du point de vue opérationnel, le Rapporteur spécial a déjà engagé des consultations avec des organisations de la société civile, notamment des organisations de victimes. Il entend assurément les poursuivre dans le cadre des consultations régionales plus formelles qu'il est en train d'organiser et des visites de pays qu'il effectuera dans le cadre de son mandat.

C. Intégration d'une perspective sexospécifique

58. Conformément à la résolution 18/7, qui demande au Rapporteur spécial d'intégrer une perspective sexospécifique dans l'ensemble des travaux menés au titre de son mandat et dans le cadre de l'approche axée sur la victime qui vient d'être décrite²⁸, la prise en compte des différentes manières dont les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire affectent les hommes, les femmes et les enfants est une condition *sine qua non* du succès des mesures envisagées. Si dans la plupart des cas relevant du mandat, la majorité des victimes de disparitions (pour ne citer qu'une violation) et des combattants participant activement au conflit sont des hommes, ce sont principalement les femmes et les enfants qui sont affectés à la suite des violations et des conflits, quoique différemment. De plus, les femmes et les enfants constituent la majorité

²⁸ Voir, par exemple, Ruth Rubio-Marín et Pablo de Greiff, «Women and Reparations», *The International Journal for Transitional Justice*, vol. 1, n° 3 (2006).

des victimes de certains types de violations et de conflits, comme l'atteste la composition par sexe de la plupart des populations de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des victimes des nombreux types de crimes sexuels et sexistes.

59. Malgré des progrès dans ce domaine, d'importantes difficultés demeurent. En premier lieu, il faut établir des procédures participatives pour concevoir et mettre en œuvre les quatre types de mesures relevant du mandat en tenant compte de la différence entre les hommes, les femmes et les enfants du point de vue des besoins et des possibilités. Il ne faut pas supposer que tous bénéficieront également des mêmes procédures. Outre qu'elles doivent permettre aux hommes, aux femmes et aux enfants de faire entendre leurs voix, ces procédures doivent répondre aux exigences fondamentales d'égalité et d'équité et aboutir à des résultats équitablement différenciés, compte tenu de la différence entre les hommes, les femmes et les enfants du point de vue des besoins et des points de départ. Enfin, il importera de surmonter la tendance à penser que dans les situations relevant du présent mandat, adopter une perspective sexospécifique signifie seulement donner la priorité aux crimes sexuels dont les femmes sont victimes en ne tenant pas compte des autres formes de victimisation auxquelles elles sont exposées, et en sous-estimant la possibilité pour les hommes d'être eux aussi victimes de ces crimes, dans la mesure où les enfants doivent aussi être pris en considération, et considérer ceux-ci exclusivement en tant que personnes à charge passives.

V. Conclusions et recommandations

60. Le présent rapport démontre qu'il importe d'adopter une approche globale pour faire face aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire, comme le stipule la résolution 18/7. Le Rapporteur spécial considère qu'en ce qui concerne la recherche de la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non-répétition, une telle approche peut contribuer considérablement à la réalisation d'un large éventail de droits. Il s'efforcera donc de coordonner ses activités avec celles relevant de mandats connexes, thématiques et de pays, afin de parvenir à une efficacité optimale.

61. Le Rapporteur spécial estime que les quatre composantes du mandat constituent un ensemble de mesures qui sont liées et peuvent se renforcer mutuellement lorsqu'elles sont appliquées pour remédier aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire qui ont été commises. À cette fin, il s'agit en premier lieu de redonner leur force aux normes qui ont été violées. Le Rapporteur spécial souligne que les quatre éléments du mandat et les mesures spécifiques évoquées dans la résolution reposent sur des droits et des obligations établis et sont censés les exprimer. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'empathie, de charité ou d'opportunité.

62. Le titulaire du mandat devra accorder une attention particulière à la manière dont ces quatre éléments différents vont de pair, non seulement en théorie mais aussi en pratique. Outre qu'il a l'intention de réaliser les synergies mentionnées au chapitre III du présent rapport et de réduire au minimum les conflits potentiels entre ces éléments, le Rapporteur spécial estime également essentiel de lutter contre une tendance qu'ont certains États à faire valoir qu'ils ont pris l'une de ces mesures pour ne pas prendre les autres.

63. Malgré l'expérience croissante acquise au niveau international en ce qui concerne les quatre mesures relevant du mandat, il convient de reconnaître que: a) toutes ces mesures ne sont pas également développées d'un point de vue juridique, pratique ou même conceptuel; b) l'élaboration, en particulier en pratique,

d'approches globales des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire exige des travaux plus systématiques; c) la durabilité de l'impact de ces mesures, même lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière globale, pourrait être améliorée par un renforcement de leurs liens avec d'autres types d'interventions, notamment en matière de politiques de développement et de sécurité; et d) il est urgent d'améliorer l'efficacité des mesures en question, en particulier dans les situations de sortie de conflit. Ces thèmes seront développés par le Rapporteur spécial dans ses prochains rapports.

64. Les quatre mesures relevant du mandat peuvent être envisagées comme contribuant à la réalisation de deux objectifs indirects – apporter une reconnaissance aux victimes et promouvoir la confiance – et deux objectifs finals – contribuer à la réconciliation et renforcer l'état de droit. Pour apporter reconnaissance aux victimes, il est important mais non suffisant de reconnaître les souffrances qu'elles ont vécues et leur résilience. Il est fondamental de reconnaître aux victimes la qualité de titulaires de droits. Ceci implique non seulement de rechercher des voies de recours susceptibles de les soulager de leurs maux mais aussi de les rétablir dans leurs droits et de confirmer qu'elles ont qualité pour formuler des réclamations sur la base de ces droits.

65. Les mesures relevant du mandat visent à promouvoir la confiance entre les individus et la confiance de ceux-ci dans les institutions de l'État. La confiance implique l'attente d'un engagement normatif partagé et se développe donc à partir d'un sentiment mutuel d'attachement à ces normes et valeurs partagées. Plus précisément, avoir confiance dans une institution signifie savoir que ses règles constitutives, valeurs et normes sont partagées par ses membres ou ses participants et considérées par eux comme obligatoires. La reconnaissance comme la confiance sont des conditions préalables et des conséquences de la justice.

66. Le Rapporteur spécial souligne que la réconciliation est un objectif conçu comme découlant de la mise en œuvre intégrale des quatre mesures prévues par le mandat. La réconciliation ne doit pas être conçue comme une alternative à la justice ni comme un objectif pouvant être réalisé indépendamment de l'approche globale. La réconciliation est au minimum la situation dans laquelle les individus peuvent de nouveau se faire confiance en tant que titulaires de droits égaux. Ceci signifie que les individus sont: a) suffisamment attachés aux normes et valeurs qui motivent les institutions qui les régissent; b) suffisamment convaincus que ceux qui administrent ces institutions le font sur la base desdites normes et valeurs – y compris les normes qui font des individus des titulaires de droits; et c) suffisamment sûrs de la volonté des autres individus de se conformer à ces normes et valeurs fondamentales et de les défendre.

67. L'état de droit auquel le présent mandat vise à contribuer n'est pas une notion purement formelle. L'état de droit doit être entendu d'une manière qui corresponde à son objectif ultime – promouvoir un ordre social juste – et aux objectifs plus particuliers des mesures de justice transitionnelle, y compris la reconnaissance, la confiance et la réconciliation. La combinaison de ces mesures vise à donner aux individus des raisons de se considérer comme titulaires de droits, libres de s'organiser pour formuler des revendications et faire en sorte que les violations dont ils ont été victimes ne restent pas sans conséquence. Elle joue également un rôle de catalyseur puissant dans l'organisation de la société civile. La notion d'état de droit définit aussi les situations dans lesquelles les individus et la société civile dans son ensemble ont le droit de participer utilement aux processus normatifs dans le cadre desquels ils peuvent donner un contenu à la notion de justice.

68. Aucun des objectifs des mesures relevant du mandat ne peut être réalisé effectivement sans une participation digne de ce nom des victimes. Pour que la réconciliation ne soit pas conçue comme un substitut à la justice, le mandat met particulièrement l'accent sur la victime. La systématisation de l'expérience acquise en matière de processus participatifs et de consultations s'agissant des quatre mesures en question est l'une des tâches que le Rapporteur spécial entend accomplir tout au long de son mandat.

69. Pour que la mise en œuvre des mesures prévues par le mandat soit couronnée de succès, il est indispensable de tenir compte des différentes manières dont les hommes, les femmes et les enfants sont affectés par les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire. Le Rapporteur spécial devra notamment, au titre des principales questions que soulève son mandat, établir, pour concevoir et mettre en œuvre les quatre types de mesures prévues, des procédures participatives tenant compte des différences entre les hommes, les femmes et les enfants du point de vue des besoins et des possibilités.
