



Assemblée générale

Distr. générale
27 août 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-septième session

Points 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

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition présente les principales activités entreprises dans le cadre de son mandat, d'août 2013 à juin 2014.

Dans ce rapport, il aborde la question des stratégies de hiérarchisation des poursuites après de flagrantes violations des droits de l'homme et de graves violations du droit international humanitaire, en envisageant le contenu éventuel d'une stratégie de hiérarchisation en vue de renforcer la recherche des responsabilités concernant les violations de masse. Le Rapporteur spécial souhaite que ce type de stratégie permette de s'attaquer à la dimension systémique des violations en question, afin de démanteler le réseau d'acteurs et les structures à l'origine des atrocités commises.

Le Rapporteur spécial souligne que la justice pénale ne doit pas être une simple succession d'actions cloisonnées. Il précise que, pour se prémunir de manière conséquente contre un tel risque, il importe de veiller à l'indépendance des procureurs et de leur permettre d'étudier en toute impartialité la complexité des violations commises par toutes les parties en présence, et de pouvoir prononcer ainsi des accusations correspondant véritablement aux violations commises.

En conclusion, le Rapporteur spécial souligne l'importance croissante de la participation des victimes aux processus judiciaires, y compris en matière d'élaboration de stratégies de poursuites, et demande des études approfondies au sujet de l'institutionnalisation des mécanismes de participation.

* Soumission tardive.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1	3
II. Activités du Rapporteur spécial	2–17	3
III. Les poursuites en tant que partie intégrante d’une politique globale de justice transitionnelle.....	18–26	5
IV. L’obligation d’enquêter et de poursuivre	27–32	6
V. Renforcement de l’obligation de rendre des comptes par des stratégies de hiérarchisation des poursuites.....	33–43	8
VI. Composantes d’une stratégie de hiérarchisation efficace.....	44–74	11
VII. Critères et dispositions institutionnelles nécessaires à une stratégie de hiérarchisation efficace.....	75–91	17
VIII. La participation des victimes à l’élaboration d’une stratégie de poursuites	92–98	20
IX. Conclusions et recommandations.....	99–118	22

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, en application de la résolution 18/7 du Conseil. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial indique les principales activités qu'il a menées du mois d'août 2013 au mois de juin 2014, et aborde la question des stratégies de hiérarchisation des poursuites judiciaires après une série de violations flagrantes des droits de l'homme et de graves violations du droit international humanitaire.

II. Activités du Rapporteur spécial

A. Visites de pays et consultations régionales

2. Le Rapporteur spécial a effectué des visites en Espagne (voir A/HRC/27.56/Add.1) et en Uruguay (voir A/HRC/27/56/Add.2). Il remercie le gouvernement de chacun de ces pays pour son invitation et sa coopération.

3. Le Rapporteur spécial se félicite de pouvoir annoncer que le Gouvernement de la Côte d'Ivoire a accepté le principe de sa visite dans le pays et attend avec intérêt ce déplacement, prévu pour novembre 2014. Le Rapporteur spécial avait espéré pouvoir se rendre au Guatemala en 2013; mais cette visite n'a pas été possible, si bien que le Rapporteur spécial reste en contact avec le gouvernement guatémaltèque en vue d'une visite dans ce pays avant la fin de l'année 2014. Depuis 2012, le Rapporteur spécial demande aux autorités du Népal une autorisation de visite de leur pays; mais il n'a pas reçu de réponse à ce jour.

4. Les autres demandes de visite en attente concernent le Brésil, le Burundi, le Cambodge, la République démocratique du Congo, la Guinée, l'Indonésie, le Kenya, le Rwanda et Sri Lanka.

5. Le Rapporteur spécial a entrepris des consultations régionales concernant l'Afrique, à Kampala, en novembre 2013, et, en ce qui concerne l'Europe et l'Amérique du Nord, à Berlin, en mai 2014. Les résultats de ces consultations feront partie intégrante de l'étude demandée dans la résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme (par. 1 f)).

B. Communications et communiqués de presse

6. Du mois d'août 2013 au mois de juin 2014, le Rapporteur spécial a adressé des communications à l'Algérie, à la Bosnie-Herzégovine, à El Salvador, au Guatemala, au Népal et à l'Espagne¹, et publié des communiqués de presse concernant l'Égypte, le Népal et la République arabe syrienne.

C. Autres activités

7. Suite à la présentation, au Conseil des droits de l'homme, de son rapport 2013 sur les commissions de la vérité (A/HRC/24/42), le Rapporteur spécial a participé à des manifestations parallèles concernant la «question de l'esclavage sexuel pratiqué par

¹ A/HRC/26/21; A/HRC/25/74

l'armée, au Japon» et l'«accès aux archives de la vérité». Le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants de l'Argentine, de l'Égypte, du Japon, du Kenya, de la Suède, de la Tunisie, de l'Ouganda et de l'Uruguay, ainsi que des membres de plusieurs organisations non gouvernementales (ONG).

8. En septembre 2013, le Rapporteur spécial a présenté un exposé au Groupe de travail pour les droits de l'homme du Conseil de l'Union européenne, indiquant les réflexions préliminaires sur une politique de l'Union européenne en matière de justice transitionnelle, en tant que partie intégrante d'un Cadre stratégique plus large en matière de droits de l'homme et de démocratie. En décembre 2013, le Rapporteur spécial a prononcé une déclaration liminaire au 15^e Forum UE-ONG sur les droits de l'homme, et rencontré plusieurs représentants officiels de l'Union européenne – dont le Représentant spécial pour les droits de l'homme.

9. En octobre 2013, le Rapporteur spécial a prononcé, par liaison vidéo, un discours introductif à l'intention de la Seconde Conférence internationale sur la justice transitionnelle, qui se tenait au Zimbabwe.

10. À la soixante-huitième session de l'Assemblée générale, lors de laquelle il a présenté son rapport sur le lien entre justice transitionnelle et développement (A/68/345), le Rapporteur spécial a également été l'un des participants à des manifestations parallèles, portant respectivement sur «L'enseignement de l'histoire dans les sociétés divisées» et sur le thème «Justice transitionnelle et développement: nouveau programme, nouveaux concepts et nouvelles opportunités».

11. En octobre-novembre 2013, le Rapporteur spécial a fait des exposés sur le thème du lien entre état de droit et justice transitionnelle, dans le cadre de la réunion du Groupe d'intérêt de l'«American Society of International Law» sur la justice transitionnelle et l'état de droit, ainsi que sur le thème «La vérité sans les faits: de l'usure de la fonction d'enquête des commissions de la vérité», dans le cadre d'une conférence tenue à New York et intitulée «Les enquêtes internationales sur les droits de l'homme au vingt et unième siècle». Au cours de la même période, le Rapporteur spécial a également apporté une contribution à la session sur le thème «Accords de paix et commissions de la vérité», dans le cadre du symposium de haut niveau intitulé «Mise en question des approches traditionnelles: les commissions de la vérité sont-elles en mesure de renforcer les processus de paix?».

12. Avant les consultations régionales concernant l'Afrique, le Rapporteur spécial a eu des entretiens avec les autorités ougandaises – notamment le Ministre d'État de la Justice et des Affaires constitutionnelles et le Ministre d'État des Affaires étrangères (ou «Affaires internationales»).

13. En décembre 2013, le Rapporteur spécial a prononcé un discours introductif à un séminaire sur le programme de développement mondial pour l'après 2015, organisé par la Fondation Dag Hammarskjöld.

14. En mai 2014, le Rapporteur spécial a convoqué une réunion d'experts intéressant les procureurs, sur la question des stratégies judiciaires à la suite d'atrocités – réunion organisée par la Suède. En juin 2014, il a participé, à Genève, à une table ronde d'experts et d'ONG sur le même sujet.

15. À la suite des consultations régionales concernant l'Europe et l'Amérique du Nord, le Rapporteur spécial a eu l'honneur de rencontrer le Président de la République fédérale d'Allemagne et plusieurs représentants du Ministère fédéral des Affaires étrangères, dont le Directeur Général chargé des Nations Unies et des Questions mondiales et le Chef de la Division Droits de l'homme.

16. En juin 2014, le Rapporteur spécial a prononcé un discours introductif à l'inauguration de l'Instance Vérité et Dignité, en Tunisie. Il a eu le plaisir de tenir des réunions avec cette instance, des représentants du gouvernement tunisien et des ONG.

17. En juin 2014 également, le Rapporteur spécial a fait un exposé aux États membres, à Genève, avant de rencontrer des représentants de l'Argentine, de l'Allemagne, du Guatemala, du Népal, de l'Espagne, de la Suisse et de l'Uruguay, ainsi que de plusieurs ONG.

III. Les poursuites en tant que partie intégrante d'une politique globale de justice transitionnelle

18. Dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/21/46), le Rapporteur spécial a souligné l'importance de la mise en œuvre des mesures s'inscrivant dans le cadre de son mandat, à savoir la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition, en tant que composantes d'une politique globale. Dans ce rapport, il a, sur la base de son expérience concrète, défendu l'idée selon laquelle ces mesures sont d'autant plus efficaces qu'elles sont conçues et mises en œuvre en relation les unes avec les autres. Plutôt que d'être des solutions possibles parmi lesquelles les États pourraient faire leur choix en fonction de leurs besoins, ces mesures font partie d'un ensemble – chacune d'entre elles étant liée à des obligations juridiques. Insuffisantes séparément, mais se renforçant mutuellement lorsqu'elles sont prises ensemble en tant que moyens de remédier aux conséquences de violations massives, ces mesures contribuent à rétablir la justice après une série de répressions et/ou un conflit.

19. Les quatre éléments du mandat ont des objectifs communs: ils ont tous pour fonction d'accorder une reconnaissance aux victimes, d'instaurer la confiance entre toutes les personnes concernées et notamment la confiance à l'égard de l'État, de renforcer l'état de droit et de promouvoir la cohésion sociale ou la réconciliation. Par conséquent, le rapport souligne que la justice transitionnelle n'est pas une forme de justice particulière et, moins encore, une justice «légère». Il s'agit plutôt d'une stratégie de compréhension de la justice comme une réalité juridiquement fondée. Dès lors, le rapport souligne qu'il ne peut pas y avoir de «raccourci» vers la réconciliation sociale, dans la mesure où, au niveau d'une société, la réconciliation ne peut être qu'un processus durable, grâce à des mesures de vérité, de justice, de réparation et garantissant la non-répétition – entre autres politiques réformatrices.

20. Sur la base de cette approche globale, le présent rapport poursuit l'action du Rapporteur spécial consistant à consacrer un rapport à chacun des quatre éléments de son mandat, afin d'en renforcer les fondements et de proposer des orientations concrètes concernant le défi permanent qu'est la mise en œuvre desdites mesures².

21. En ce qui concerne la composante «justice» du mandat, le présent rapport se concentre sur les poursuites pénales qui, à maints égards, sont l'élément majeur. Les poursuites sont une partie intégrante de tout système judiciaire officiel, si bien qu'il existe, aux niveaux national, régional et international, des pratiques importantes dans ce domaine, des cadres juridiques et des jurisprudences tout aussi importants – outre les débats théoriques sur les exigences de la justice dans ce domaine précis.

22. L'apport des poursuites pénales aux processus de justice transitionnelle est multiple. Au niveau le plus général, les poursuites pénales apportent une reconnaissance aux victimes

² A/HRC/24/42.

en tant que détenteurs de droits. Ce type de poursuites est également l'occasion, pour l'appareil juridique, d'établir sa légitimité. Dans tout système garantissant des procédures conformes, le fait de procéder à des poursuites effectives permet de renforcer l'état de droit et, au final – au terme de l'apport de toutes les garanties précitées –, de contribuer à la réconciliation sociale.

23. De manière plus tangible, en cas de violations graves – et notamment lorsqu'il y a eu des procédures arbitraires –, les poursuites pénales permettent de concrétiser les principes d'égalité et la primauté du droit. Nul n'est au-dessus des lois, quel que soit son statut ou à quelque niveau que se situe sa fonction. Dans la pratique, étant donné la complexité des procès, au pénal, en matière de violations et d'exactions massives, les poursuites permettent notamment la transférabilité des compétences – ce qui contribue à la capacité globale des systèmes judiciaires nationaux.

24. Les situations de violations flagrantes des droits de l'homme et de graves violations du droit international humanitaire posent des problèmes particuliers. Dans la pratique, seul un pourcentage restreint des responsables de violations fait l'objet d'enquêtes, au départ. Ce phénomène s'explique principalement par les raisons suivantes: le nombre élevé de suspects, la rareté relative des ressources financières et humaines, le manque de capacités et de volonté, et le fait que, dans de nombreux pays en transition, le régime précédent ou les forces en place précédemment conserve(nt) un certain pouvoir.

25. Le présent rapport se veut une contribution à la lutte contre l'impunité. Étant donné les contraintes assez importantes qui pèsent sur les poursuites judiciaires après des situations de violations massives, les efforts déployés devraient viser à rendre le processus plus efficace. C'est dans cet esprit que le rapport se focalise sur les stratégies de poursuite et, plus précisément, sur la hiérarchisation de ces stratégies au niveau national.

26. Il convient de distinguer clairement les stratégies de hiérarchisation des stratégies de sélection des dossiers. Le présent rapport traite principalement de la question de l'ordre stratégique à établir en matière d'enquête sur les violations et exactions et de poursuites à mener. Les stratégies de sélection des dossiers fixent quant à elles différents niveaux afin de déterminer si tel ou tel cas s'inscrit dans une catégorie précise d'enquêtes ou de poursuites.

IV. L'obligation d'enquêter et de poursuivre

27. Les États ont l'obligation d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et d'engager des poursuites judiciaires à leur sujet – violations qui constituent des crimes en vertu de la législation nationale ou du droit international, et notamment les génocides, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou toute autre violation flagrante des droits de l'homme, dont les exécutions sommaires ou extrajudiciaires, la torture et autres traitement cruels, inhumains ou dégradants, l'esclavage, les disparitions forcées, les viols et autres formes de violence sexuelle, ainsi que d'autres violations graves du droit international humanitaire. Le défaut d'enquête et de poursuites concernant de telles violations donne lieu en soi à une violation distincte des instruments juridiques de protection des droits de l'homme³.

28. En ce qui concerne les droits de l'homme, l'obligation d'enquête et de poursuites découle du droit de toute personne à disposer d'un «recours utile»⁴. Le droit à la vérité,

³ Observation générale n° 31, par. 18, du Comité des droits de l'homme.

⁴ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 3; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 7, par. 1 a); la Convention américaine relative aux droits de l'homme, ou Pacte de San José, Costa Rica, art. 25; la Charte arabe des droits de l'homme, art. 9; la

pour la victime et ses plus proches parents, et, dans certains cas, pour l'ensemble de la société, est l'une des composantes du droit de recours⁵.

29. Les États ne sont pas autorisés à exonérer les auteurs présumés de violations de leur responsabilité personnelle par une amnistie ou une immunité ou indemnité préalable⁶. L'obligation de poursuites entraîne également la suppression de tout obstacle procédural, tel qu'une défense fondée sur le principe d'obéissance à des ordres supérieurs ou des délais de prescription excessivement brefs et, de ce fait, non raisonnables⁷.

30. En outre, les États ont l'obligation de s'entraider pour traduire en justice les auteurs présumés de violations flagrantes des droits de l'homme ou de graves violations du droit international humanitaire, qui constituent des crimes en vertu du droit national ou international⁸. Concernant des crimes tels que les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et la torture, pour lesquels les États ont l'obligation d'extrader ou de poursuivre les auteurs présumés⁹, les États ont également l'obligation de promulguer et d'appliquer une législation ayant un effet extraterritorial afin de traiter de tels crimes, quel que soit le lieu où ils ont été commis et quels qu'en soient les auteurs – cette obligation relevant du principe de «compétence universelle»¹⁰.

31. On a pu constater qu'en dépit de leurs obligations nationales et internationales, les pays en transition avaient été considérablement tentés de proclamer des amnisties, et notamment des amnisties générales exonérant les auteurs de crimes (y compris les pires violations) de leur responsabilité juridique. Le Rapporteur général se dit gravement préoccupé par ce type d'amnistie. En fait, ces mesures placent certaines personnes au-dessus des lois. Lorsqu'une telle amnistie est censée contribuer au processus de paix global et vise, de manière louable, à mettre très rapidement un terme à toute violence, les amnisties décidées pour les auteurs de telles violations¹¹ se révèlent en fait non seulement comme un moyen de renforcer encore la culture de l'impunité¹², mais aussi comme des mesures contreproductives car, à long terme, elles ne permettent pas de prévenir de nouvelles violations et le cercle vicieux de la violence.

32. Les raisons pouvant expliquer cette tendance à ne pas opter pour le principe de responsabilité sont complexes et multiples: l'une de ces raisons est l'idée selon laquelle les poursuites judiciaires pourraient constituer une menace pour les institutions embryonnaires liées à la transition et que, de toute manière, il serait trop difficile d'obtenir des résultats. L'un des principaux objectifs du présent rapport est précisément de démontrer qu'il existe

Convention européenne des droits de l'homme, art. 13. Voir également *Boucherf c. Algérie*, par. 11, communication n° 1196/2003 du Comité des droits de l'homme et *Kurt c. Turquie*, par. 140, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (25 mai 1998).

⁵ A/HRC/24/42, par. 18 à 20.

⁶ Observation générale n° 31, par. 18.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 5 et 7; Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, articles 4 à 7; Première Convention de Genève, art. 49; Deuxième Convention de Genève, art. 50; Troisième Convention de Genève, art. 129; Quatrième Convention de Genève, art. 146.

¹⁰ A/HRC/27/56/Add. 1, par. 83-84 et 104 (xix).

¹¹ S/2004/616, S/2011/634, et Note d'orientation du Secrétaire général intitulée «Approche des Nations Unies vis-à-vis de la justice transitionnelle (mars 2010)»; voir également le Comité international de la Croix-Rouge «Rapport de la troisième Réunion universelle des commissions nationales pour l'application du droit international humanitaire», p.32 – document qui insiste sur la nécessité d'interdire toute amnistie en ce qui concerne les crimes d'ordre international.

¹² www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14824&LangID=E.

des stratégies susceptibles de réduire ces risques, et ayant déjà fait leurs preuves et généré des résultats appréciables.

V. Renforcement de l'obligation de rendre des comptes par des stratégies de hiérarchisation des poursuites

33. Les pays en situation de transition – sortant d'un régime autoritaire, d'un conflit ou ayant connu les deux à la fois – ont une particularité commune, à savoir de très nombreux crimes auxquels ont éventuellement participé plusieurs milliers d'individus et qui ont fait un nombre de victimes considérable. Il se révélera peut-être tout simplement impossible de poursuivre et de juger tous les auteurs de crimes au début du processus de transition, étant donné, notamment, les contraintes pesant de manière quasiment inévitable sur la justice en termes de crédibilité, de capacités et de ressources après des pratiques répressives et/ou un conflit, et dans un contexte de faiblesse institutionnelle¹³.

34. Pour la plupart des juridictions nationales, l'approche normale du processus de poursuites judiciaires est de prendre en considération les affaires dans l'ordre où elles se présentent, et, d'une manière générale, de les traiter l'une après l'autre. En d'autres termes, la plupart des juridictions n'adoptent pas de stratégies explicites de hiérarchisation.

35. En matière de poursuites, une stratégie s'inscrit dans un système juridique, politique et de priorités financières, qui induit l'adoption de modes d'action très précis. À un niveau très général, une stratégie de poursuites est un cadre d'orientation des enquêtes, de concentration de l'action et d'orientation en matière de déploiement des ressources nécessaires. Il s'agit, en un mot, d'un instrument de «focalisation».

36. Dans les situations de transition, le respect des normes juridiques est souvent faible, les violations résultent fréquemment de systèmes complexes et organisés à vocation criminelle, ou ayant pu exploiter les graves échecs du système en place, tandis que la justice se révèle incapable de faire face à l'accumulation de dossiers à traiter en respectant les procédures requises et en offrant toutes les garanties d'un procès équitable; dans un tel contexte, l'absence de stratégie de hiérarchisation peut être particulièrement préjudiciable. Les principaux dangers sont les suivants:

a) Le fait que les institutions aient été gravement affaiblies par la répression et/ou un conflit, et entachées par des niveaux de crédibilité, de capacités et de ressources très bas, peut conduire à une dispersion des enquêtes, à de doubles emplois en la matière et à une augmentation des dossiers en instance;

b) Une action fondée implicitement sur le traitement des affaires dans l'ordre où elles se présentent peut contribuer à accroître le nombre d'enquêtes mal menées, affaiblir le système des mises en examen et, finalement, conduire à des acquittements et/ou des peines relativement faibles et non conformes au faisceau de preuves existant – ce qui compromet encore plus la crédibilité du système judiciaire;

c) Finalement, ce sont les individus les plus coupables qui peuvent être les grands bénéficiaires de ce système déficient en matière d'établissement des responsabilités pénales, tandis que les personnes coupables d'infractions moins graves supportent toute la charge des enquêtes menées;

¹³ Cf. Siri Frigaard: «Some introductory remarks» dans l'ouvrage sous la responsabilité éditoriale de Morten Bergsmo «Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases», FICHL (Forum for International Criminal and Humanitarian Law), Série de publications n° 4 (2010), p. 1 à 3.

d) À défaut d'une prise en compte des modes de violation et de leur caractère systémique, les victimes témoignent fréquemment de manière désorganisée – ce qui peut provoquer, chez elles, un nouveau traumatisme, une nouvelle victimisation, voire des risques sécuritaires;

e) Dans de nombreux cas, il n'y a pas de poursuites judiciaires pour des crimes qui exigeraient une action et des enquêtes particulières – notamment des crimes d'ordre sexuel ou des affaires de recrutement et de recours à des enfants dans le cadre d'hostilités¹⁴;

f) L'approche consistant à examiner chaque affaire séparément rend difficile l'établissement de liens entre les différentes affaires, l'identification de schémas concernant les violations et la confirmation de chaînes de commandement – autant d'éléments essentiels dans tous les cas où les violations ne sont pas des faits isolés, mais, au contraire, le maillon d'un système criminel organisé. Par conséquent, l'approche individuelle de chaque affaire ne permet pas de démanteler efficacement les structures génératrices de violations à l'origine; or, ce démantèlement est l'un des objectifs les plus urgents de toute stratégie de poursuites en période de transition.

37. Le fait de s'abstenir de toute poursuite en cas de violations massives ne peut pas être une solution, car cette absence d'action constitue en soi une violation supplémentaire des obligations internationales relatives à la protection des droits de l'homme. La question qui se pose est celle de la réunion et de l'organisation des ressources disponibles – institutionnelles, politiques, humaines et matérielles – pour optimiser au maximum les effets des mesures d'ordre pénal.

38. En matière de poursuites, le déficit d'action porte atteinte, globalement, à toute initiative de justice transitionnelle. Au Libéria, par exemple, l'absence de processus de poursuites judiciaires a remis en question l'ensemble des mesures de justice transitionnelle – et notamment les efforts très sérieux déployés par la Commission «Vérité et Réconciliation»¹⁵. Cela peut même s'appliquer au cas illustre de l'Afrique du Sud, pays où l'absence de poursuites a porté préjudice à l'ensemble du cadre mis en place – l'ancien chef de la Commission ayant souligné, à cet égard, «le travail inachevé de la Commission Vérité et Réconciliation pour guérir le pays»¹⁶.

39. Un point important à souligner est que, en matière de répartition des ressources à accorder dans le domaine des poursuites judiciaires, le recours à des critères inappropriés ou injustifiés peut raviver les discriminations et les violations de droits – ce qui, en retour, peut compromettre l'action visant à remédier à des violations déjà commises et à instaurer un nouvel ordre social, fondé sur la justice, l'égalité et l'état de droit. Cela peut même provoquer de nouvelles violences sur la base d'une sensation d'injustice et d'un ressentiment vis-à-vis des institutions¹⁷.

¹⁴ Cour pénale internationale, Bureau du Procureur, Document de politique générale sur les crimes sexuels et sexistes (juin 2014) (www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Policy-Paper-on-Sexual-and-Gender-Based-Crimes--June-2014.pdf)

¹⁵ Au Libéria, il n'y a pas eu de poursuites concernant les crimes de guerre dans le pays, et les poursuites ont été très réduites dans les pays étrangers – l'événement judiciaire le plus marquant ayant été la condamnation de l'ex-Président, Charles Taylor, par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

¹⁶ Voir l'article intitulé «Unfinished Business of the Truth and Reconciliation Commission's healing», de l'archevêque Desmond Tutu (<http://mg.co.za/article/2014-04-24-unfinished-business-of-the-trc-healing>).

¹⁷ Voir le texte de Morten Bergsmo et Maria Paula Saffon «Enfrentando una fila de atrocidades pasadas: cómo seleccionar y priorizar casos de crímenes internacionales centrales?» dans un ouvrage dirigé par Kai Ambos «Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales» (2011), p. 26.

40. En résumé, le caractère systémique des violations passées concerne non seulement les droits des victimes – pour lesquelles la réparation est un enjeu immédiat –, mais aussi la légitimité des droits de chacun. La mise en œuvre d'une stratégie de poursuites efficace ne doit pas être considérée comme une question ne concernant que quelques individus: cela doit être vu comme un problème de société global¹⁸.

41. Parmi les principaux avantages de l'adoption d'une stratégie de poursuites, on peut citer les suivants:

a) Le renforcement des institutions pénales par une meilleure répartition des rares ressources dont peut disposer ce secteur – ce qui, en retour, permettra de renforcer l'ensemble des institutions et la confiance dans ces dernières, d'obtenir des résultats positifs, et, au final, de disposer de ressources accrues¹⁹;

b) L'élaboration et la diffusion d'un instrument permettant d'expliquer au public en général et aux victimes, de manière accessible et transparente, pour quelles raisons certaines affaires doivent être traitées avant d'autres, et d'atténuer un sentiment de déception fréquent par rapport aux attentes;

c) Le fait d'éviter que les processus de poursuites judiciaires ne soient soumis à des influences illégitimes;

d) L'offre d'un instrument permettant une évaluation plus exacte du travail des acteurs opérant dans le cadre du droit pénal.

42. Dans les contextes de violations massives, l'adoption d'une bonne stratégie de poursuites est d'autant plus importante pour les raisons suivantes:

a) Toute stratégie visant les structures ayant permis les violations à l'origine est susceptible de contribuer à l'élimination desdites structures. Cela permet de faire d'un procès davantage qu'un fait isolé et de conférer un impact plus durable aux processus judiciaires dans leur ensemble – ce qui est l'un des enjeux essentiels de toutes les mesures de justice transitionnelle;

b) Toute stratégie axée sur une identification correcte des schémas de victimisation accroît le potentiel de traitement de la situation des groupes vulnérables;

c) Toute stratégie ferme pourra également contribuer à la protection des victimes par le développement des processus d'évaluation des risques, l'identification des principaux auteurs de crimes présumés et la réduction de l'exposition des victimes, et notamment des témoins, à des procédures répétitives;

d) L'élaboration d'une stratégie implique en soi un exercice de planification, permettant de déterminer la faisabilité du processus et de stimuler, à terme, un lien important avec des réformes sectorielles, telles que les politiques de sécurité et de développement – ce qui, au final, permet une meilleure contribution des processus de poursuites judiciaires au renforcement de la justice dans son ensemble.

43. Toutefois, il y a différents éléments qui entravent l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de poursuites. Parmi les contraintes de nature plutôt structurelle, on peut citer: la limitation de la liberté de poursuivre, due, dans certains cas, aux différentes interprétations du principe de légalité²⁰; l'absence de catégories pertinentes de crimes dans

¹⁸ A/68/345, par. 16 à 21.

¹⁹ Sur la question de la transformation des institutions dans les États sortant d'un conflit et affaiblis, voir le World Development Report 2011: Conflict, Security and Development, part 2» (Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement», 2^e partie).

²⁰ A/HRC/20/19, par. 34.

le cadre juridique existant – ce qui peut empêcher les procureurs de poursuivre certains crimes ou certaines conduites (notamment le recrutement forcé d'enfants pour en faire des soldats, ou encore différents types de crimes sexuels, voire les disparitions forcées); un nombre élevé de personnes placées en détention provisoire – ce qui pousse à traiter ces affaires en premier et à faire passer au second plan des questions plus stratégiques.

VI. Composantes d'une stratégie de hiérarchisation efficace

44. Les stratégies de hiérarchisation naissent d'une décision de classer et d'organiser les affaires dans telle ou telle juridiction, et d'établir ainsi un ordre à respecter pour poursuivre et juger les auteurs présumés de violations flagrantes des droits de l'homme ou de violations graves du droit international humanitaire²¹.

45. Le présent rapport n'a pas pour but d'établir une ordonnance très précise ou de faire adopter une certaine stratégie de hiérarchisation des poursuites, qui serait fondée sur l'une des composantes définies ci-après. Une stratégie ne doit pas être une forme d'enfermement. Aucun plan stratégique ne pourra jamais éliminer toutes les contingences. Les processus judiciaires sont une réalité dynamique, et le champ des possibilités de poursuites peut être différent à chaque stade du processus de transition; en d'autres termes, il n'existe pas de stratégie susceptible de fonctionner à tout moment. De la même manière, une stratégie relativement complexe comporte divers éléments que l'on aura du mal à classer selon un certain ordre sans perdre les avantages de la complexité du schéma.

46. Le présent rapport ne définit pas l'importance ou la place précise, hiérarchiquement parlant, de chaque composante de la stratégie. Ce document vise plutôt à souligner la diversité de toutes ces composantes, leurs principaux avantages ou inconvénients, afin de permettre aux auteurs de telle ou telle stratégie de bien comprendre les conséquences et les incidences de certains choix qu'ils auront faits.

47. Cas les plus faciles. Certaines juridictions ont décidé de traiter en premier des cas dits «faciles» (ce que l'on appelle souvent, en anglais, les «low-hanging fruits» ou «fruits faciles à cueillir»), c'est-à-dire ceux où l'avancement du dossier sera en principe aisé – qu'il s'agisse de l'obtention d'un mandat d'arrêt, la détermination d'une audition, l'obtention d'une extradition, la fixation d'un procès ou la prononciation d'une condamnation. Les procureurs ont ainsi un avantage: celui de pouvoir obtenir des résultats rapides et de s'attaquer au problème éventuel d'une accumulation de dossiers en attente. Cette procédure peut également permettre de réunir des preuves utiles, à un coût minimal. Cette manière de poursuivre et de juger en premier les affaires «faciles» ou relativement moins importantes (concernant des criminels à un moindre niveau) peut être également un moyen appréciable de mieux se préparer ensuite au traitement d'affaires plus complexes, concernant des criminels de niveau supérieur²².

48. En ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, par exemple, les premiers critères de hiérarchisation pris en compte ont été l'avancement des enquêtes et le fait que certains dossiers individuels étaient prêts à passer au stade du procès²³. Une stratégie du même type a été adoptée en Argentine après l'abrogation des lois d'amnistie, et lorsque les procureurs ont subi des pressions pour faire progresser le traitement d'affaires pour lesquelles des

²¹ Parmi les États ayant adopté des stratégies de poursuites explicites, citons la Bosnie-Herzégovine et la Colombie. Dans ce même domaine, l'Argentine a déployé des efforts exemplaires – sans disposer pour autant d'une stratégie écrite –, de même que le Chili.

²² Voir Bergsmo et Saffon «Enfrentando una fila», p. 57.

²³ Special Department for War Crimes (Département des crimes de guerre), «Orientation criteria for sensitive rules of the road cases».

condamnations avaient déjà été formulées – plutôt que de reprendre les enquêtes à zéro; pour parler en termes familiers, le principe fut alors de «ne pas lâcher le morceau» à propos de procédures déjà bien entamées.

49. Cependant, le fait de ne prendre en compte que le côté «mûr» du dossier a, de toute évidence, des inconvénients. Tout d'abord, cela lie totalement la stratégie à des décisions déjà prises (et, souvent, pas complètement justifiées) au sujet des dossiers à «avancer» (à cet égard, il est toujours légitime de se demander pour quelles raisons certains «fruits» semblent plus «mûrs» que d'autres). Deuxièmement, le fait qu'une affaire semble prête à être traitée ne permet pas forcément une identification de «modes de violation» généralement valables, une évaluation de la gravité des faits ou la détermination des principaux coupables. Enfin, en troisième lieu, si les preuves contre tel ou tel groupe de personnes semblent plus immédiatement évidentes, cela peut engendrer une stratégie partisane.

50. Le fait d'être «prêt au traitement» peut être une qualité séduisante sur le moment; mais on ne saurait considérer cela comme la base d'une stratégie beaucoup plus globale. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, la stratégie initiale a été modifiée, et des critères supplémentaires introduits – notamment afin de traiter en priorité les violations les plus graves et les principaux criminels²⁴. Le fait est que, en parlant d'affaires «prêtes au traitement», on évoque la procédure et non pas un fondement plus stratégique.

51. Les affaires «à impact élevé». Certaines juridictions optent pour le traitement prioritaire d'affaires susceptibles d'avoir un impact public souhaitable, dans la mesure où cela peut contribuer à sensibiliser davantage l'opinion à divers aspects de violations passées, où cela envoie des signaux importants ou mobilise différentes formes de soutien international. Dans ce contexte, l'une des catégories les plus marquantes est celle des «grandes affaires» – autrement dit, celles susceptibles de créer un précédent juridique et/ou de susciter une révision des lois.

52. En Argentine, par exemple, l'affaire *Simon* a ouvert la voie à des poursuites judiciaires à part entière dans un pays paralysé pendant plusieurs années par des lois instaurant l'impunité, à la suite des procès de la junte militaire, dans les années 1980. En 2001, dans le cadre d'une affaire déclenchée par une organisation de protection des droits de l'homme, un magistrat fédéral déclarait les «Lois sur le règlement final et le devoir d'obéissance» inconstitutionnelles car incompatibles avec les obligations internationales de l'Argentine en matière de respect des droits de l'homme. L'arrêt *Simon* a été ensuite confirmé par la Cour d'appel fédérale de Buenos Aires, et, par voie de conséquence, de nombreuses affaires ont été rouvertes. En août 2003, une nouvelle loi²⁵ déclarait les lois en question nulles et non avenues. Finalement, en juillet 2005, La Cour suprême a confirmé la décision de la Cour d'appel fédérale concernant l'affaire *Simon* et validé la nouvelle législation.

53. On peut considérer comme très louable l'idée de procureurs ayant la capacité de mesurer l'impact potentiel du traitement de telle ou telle affaire en particulier ou d'un ensemble d'affaires pouvant présenter un intérêt global. Mais il faut dire aussi que l'impact éventuel de tel ou tel dossier dépend très largement – entre autres éléments – des décisions prises autour de l'affaire en question et de leurs conséquences en termes jurisprudentiels. En outre, le fait de déterminer si tel ou tel dossier peut constituer en soi une «grande affaire» dépend de l'idée que l'on se fait de son utilité sur le plan judiciaire. S'il existe des

²⁴ Voir les articles de Morten Bergsmo et autres, sous le titre général «The Backlog of Core International Crimes Case Files in Bosnia and Herzegovina, Série de publications n° 3 (2009) du FICHL (Forum for International Criminal and Humanitarian Law), p. 57 à 86.

²⁵ Loi du Congrès 25779.

critères permettant de déceler «l'impact élevé» d'une affaire – de manière non seulement rétrospective mais aussi prospective –, ce sont de tels critères qui doivent être à la base d'une stratégie judiciaire, plutôt que le concept d'«impact élevé».

54. Les violations «les plus graves». En matière de hiérarchisation des poursuites, ce que l'on appelle les «violations les plus graves» sont celles qui provoquent des pertes de vies ou de graves atteintes à l'intégrité physique des personnes. Les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre – profondément inscrits, comme les crimes les plus graves, dans le droit pénal international, et notamment dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale²⁶ – correspondent également au concept fondamental de «crime grave» au niveau national, dans la mesure où ils ont été intégrés aux infractions prévues par le droit pénal national.

55. En matière de hiérarchisation des poursuites, ce critère de «gravité» du crime a une longue histoire. On y a eu recours pour les procès, efficaces, de la junta militaire argentine, en 1985: ont été alors mis en exergue les cas d'exécutions sommaires, de disparitions forcées et de torture commis, de manière systématique, dans le cadre d'un véritable plan, par les anciens dirigeants de la junta. Ce même critère a été également utilisé, plus récemment, dans le cadre des instructions menées au niveau national en Bosnie-Herzégovine, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Guatemala et en Ouganda. En République démocratique du Congo, par exemple, les procureurs ont appliqué cette notion de crime très grave aux violences sexuelles.

56. Le fait de traiter ainsi en priorité «les violations les plus graves» a évidemment l'avantage de souligner l'extrême gravité des crimes les plus abominables, de les distinguer de crimes moindres et de mettre également l'accent sur la nécessité absolue d'éclaircir les faits et d'en sanctionner les auteurs.

57. Cependant, ce concept de «crimes les plus graves» peut poser problème en tant que critère majeur d'une stratégie judiciaire – et ce, principalement pour les trois raisons suivantes:

a) Il subsiste un certain nombre de questions sur les frontières de la notion de «gravité». La tendance consistant à intégrer au droit pénal national des catégories criminelles issues du droit international a, certes, son importance; mais cela ne permet pas de résoudre totalement les problèmes de définition de la notion de «gravité». Dans le cadre du droit international, la catégorie «crimes les plus graves» est mal définie au niveau théorique général; de plus, pour des raisons évidentes, le contenu de cette catégorie a évolué avec le temps – par exemple en ce qui concerne certains types de violations sexistes.

b) Il n'y a pas nécessairement de lien entre la notion de «gravité» et d'autres aspects, tout aussi importants, des stratégies judiciaires – tels que l'idée de «prévalence» ou «prédominance». Dans bon nombre de cas, les violations prédominantes échappent fondamentalement à la catégorie internationale de «crimes graves». Si l'on visait exclusivement ce qui est qualifié de «crime très grave», on créerait une sorte de «brèche d'impunité» importante, qui permettrait à la plupart des violations d'échapper aux poursuites. Toute stratégie judiciaire qui passerait à côté de la masse de violations pourrait apparaître comme fondamentalement illégitime – même si elle mettait en lumière les violations les plus flagrantes.

c) Si, par une stratégie de hiérarchisation des poursuites, on vise exclusivement les «crimes les plus graves», on risque de négliger très sérieusement des crimes connexes, qui n'atteignent peut-être pas le seuil dit «de gravité» mais seraient tout de même passibles

²⁶ Art. 5.

de poursuites dans le cadre d'une autre stratégie (c'est le cas, par exemple, des crimes sexuels ou sexistes, voire de certains crimes d'ordre économique), ou encore des crimes d'un tout autre ordre, tels que ceux de complicité d'une entreprise ou de complicité du système judiciaire).

58. Les tribunaux internationaux ont eu recours à ce critère d'extrême gravité dans le cadre de leurs stratégies judiciaires: ainsi, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie est venu à ce critère avec le temps, tandis que la Cour pénale internationale (la CPI) y a eu délibérément recours²⁷. À cet égard, la CPI a contribué au débat général en déclinant le critère en question en termes d'ampleur, de nature, de mode opératoire et d'impact du crime²⁸. Il est à regretter, cependant, que le choix des affaires opéré par la Cour pénale internationale influe, semble-t-il, sur les décisions de hiérarchisation des poursuites prises au niveau national. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que le principe de complémentarité soit utilisé comme une autorisation de faire le minimum, ce qui accentue l'impunité plutôt que d'y mettre fin.

59. «Les principaux responsables des crimes». Parallèlement (ou en tant que choix différent), une stratégie de hiérarchisation des poursuites peut se concentrer sur la traduction en justice des principales personnes responsables de violations graves. Par «personnes les plus responsables», on entend généralement les individus occupant des positions de dirigeants ou un poste d'influence les autorisant à planifier, ordonner ou susciter un crime grave²⁹.

60. À cet égard, on peut citer, à titre d'exemple (au niveau national), le procès d'Efraim Rios Montt, au Guatemala (en 2013, M. Efraim Rios Montt a été le premier président condamné pour génocide par la justice guatémaltèque – décision controversée et infirmée dix jours plus tard, après le jugement d'une instance inférieure, par le Conseil constitutionnel dont les membres étaient divisés au sujet des procédures utilisées)³⁰; voir également, toujours à titre d'exemple, les procès de la junte militaire, en Argentine, en 1985, ainsi que la procédure qui aurait pu conduire à l'extradition de M. Augusto Pinochet, ex-Président du Chili. Le procès de M. Alberto Fujimori, mené en 2009, au Pérou, se situait dans la même lignée. Il faut citer également les stratégies judiciaires menées en Bosnie-Herzégovine et en Colombie³¹ sur la base de ce même critère (les principaux responsables des crimes). Enfin, avec certaines réserves, les cas récents de violence sexuelle en République démocratique du Congo illustrent aussi la volonté de se concentrer sur les auteurs «les plus responsables»³².

61. La principale vertu du critère en question est qu'il permet d'envoyer le message primordial d'égalité devant la loi. C'est d'autant plus vrai lorsque l'appareil d'État a été illégalement utilisé au service d'intérêts particuliers, et que certains individus ont échappé à la loi; au final, il est essentiel de souligner que nul ne se situe au-dessus des lois³³. De toute évidence, l'image même d'ex-dirigeants nationaux contraints de se soumettre à la discipline

²⁷ Voir Bergsmo: «Criteria for Prioritizing», p. 25 à 78.

²⁸ Voir le document du Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale: «Prosecutorial Strategy 2009-2012» (2010) («Stratégie en matière de poursuites 2009-2012»), par. 20.

²⁹ Ibid., par. 19.

³⁰ Voir l'arrêt 781 du Tribunal Primero, Condamnation (Sentencia) 01076-2011-00015, et l'Expédient (Expediente) 1904-2013 de la Cour constitutionnelle.

³¹ Voir Resolución 01810 de la Fiscalía General (2012).

³² Voir le Document du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme: «Progress and obstacles in the fight against impunity for sexual violence in the Democratic Republic of the Congo», 2014 (www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROApril2014_en.doc).

³³ A/67/368, par. 5 à 13 et 46 à 57; voir également l'ouvrage publié sous la direction d'Ellen L. Lutz et Caitlin Reiger «Prosecuting Heads of State» (Cambridge University Press, 2009).

judiciaire est importante d'un point de vue pédagogique; c'est une concrétisation absolue de l'état de droit.

62. Le fait de traiter en priorité les personnes «les plus responsables» constitue un autre message primordial, à savoir que la responsabilité la plus grave n'implique pas nécessairement une participation directe à l'acte criminel en question.

63. Cependant, une stratégie qui se concentre sur les «hauts responsables» risque toujours d'apparaître comme très réductrice ou inappropriée: en effet, si elle se réfère principalement au rang ou à l'ancienneté des auteurs de crimes, la notion de «haute responsabilité» ne correspond pas forcément aux violations les plus graves ou aux criminels les plus notoires.

64. En outre, ce type de stratégie est excessivement délicat, notamment dans les pays ou régions où l'ancien régime et les élites qui y sont liées conservent un pouvoir assez important. À cet égard, le Rapporteur spécial souligne qu'en vertu du droit international, un État a l'obligation d'offrir aux procureurs un cadre et des conditions adéquats – notamment leur protection physique –, ainsi que des garanties d'indépendance et d'impartialité³⁴.

65. Si ce critère de «haute responsabilité» incite l'État à respecter ses obligations en matière d'indépendance et d'impartialité des procureurs, il encourage également les procureurs – pour les mêmes raisons – à procéder exclusivement sur la base d'une évaluation scrupuleuse et objective des preuves et de garanties procédurales, afin d'éliminer le risque inhérent à ce type de stratégie – à savoir donner le sentiment qu'il s'agit d'une «justice des vainqueurs».

66. Les «Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet» insistent sur l'obligation, pour le procureur, de défendre l'intérêt général – notion qu'il ne faut pas confondre avec les intérêts du gouvernement en place, d'un parti politique ou de toute autre institution officielle³⁵. Dès lors, les procureurs ont, vis-à-vis de l'opinion publique, l'obligation de poursuivre comme il se doit les crimes commis par des fonctionnaires³⁶ – ayant exercé et/ou encore en exercice.

67. Les poursuites judiciaires visant des personnes ayant occupé ou occupant encore un poste de responsabilité et ayant planifié, ordonné ou encouragé de graves crimes sont une entreprise complexe – notamment si le droit pénal national ne comporte guère de dispositions relatives aux hauts responsables. Les tribunaux internationaux et quelques juridictions nationales ont mis en place des concepts tels que celui d'«entreprise criminelle conjointe»³⁷ ou encore d'«*Organisationsherrschaft*»³⁸, qui évoquent une «perpétration effective». Dans ce contexte, le Rapporteur spécial souhaite souligner l'importance

³⁴ La même instance judiciaire qui avait infirmé la condamnation de M. Rios Montt a décidé de révoquer la Procureure de la République Claudia Paz y Paz – décision généralement considérée comme une sanction pour l'action que la Procureure avait menée dans l'affaire en question.

³⁵ Ces principes directeurs ont été adoptés au Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, qui s'est tenu à La Havane, à Cuba, en 1990; voir le rapport de la Commission de Venise «Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System» (CDL-AD(2010)040), par. 71. («Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire»).

³⁶ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, par. 15.

³⁷ Affaire Tadic, n° IT-94-I-A, par. 196 à 201, confirmée notamment par l'affaire Krajisnik n° IT 00 39 T, par. 655 et l'affaire Popovic et al. n° IT-05-88-T, par. 1021.

³⁸ Voir Kai Ambos: «Command responsibility and organisationsherrschaft: ways of attributing international crimes to those «most responsible», dans l'ouvrage dirigé par A. Nollkaemper et H. van der Wilt et intitulé «System Criminality in International Law» (2009).

primordiale de la découverte, de la sauvegarde, de la réunion et de l'archivage de pièces à conviction.

68. Les affaires «symboliques» ou «paradigmatiques». Même si la réalité des violations est très étendue et très diverse, certaines affaires peuvent à elles seules «éveiller la conscience» soit de l'humanité tout entière, soit d'un groupe particulier. Si l'on est dans l'impossibilité de traiter toutes les affaires en même temps ou même dans un certain laps de temps, on peut légitimement se demander si l'action judiciaire ne doit pas se concentrer principalement sur ce type d'affaire symptomatique³⁹.

69. La difficulté inhérente à ce type de critère réside précisément dans la définition des termes. Si l'objectif se limite à la satisfaction des «préoccupations populaires», la stratégie judiciaire va automatiquement refléter toutes sortes de partis pris de l'opinion publique. Ainsi, il se peut que, pour l'opinion générale, les violations dont sont victimes des catégories relativement marginales (telles que les minorités ethniques) n'atteignent pas le niveau de ce que l'on appelle une «affaire symbolique». En revanche, les affaires dans lesquelles sont impliquées des élites, des personnalités respectées ou qui, pour diverses raisons, attirent l'attention au niveau international, peuvent avoir ce caractère significatif pour le grand public.

70. En théorie, on peut établir une liste d'affaires «symboliques» sur la base de critères tels que la gravité des crimes, la nature des violations, leur répartition géographique, la démographie des victimes comme des criminels, et montrer ainsi le caractère équilibré – et souhaitable – de l'action judiciaire. Et, dans de tels cas, ce seront ces critères, et non pas l'opinion publique, qui seront à la base de la stratégie de hiérarchisation judiciaire.

71. Hiérarchiser les liens avec les «structures criminelles». L'une des critiques que l'on peut faire vis-à-vis de tous les éléments/critères précités est le fait de ne pas prendre suffisamment en compte la contribution que toute mesure de justice transitionnelle devrait apporter au démantèlement des structures qui ont rendu possibles, au départ, les premières violations. Les crimes à l'échelle internationale – notamment les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre – ne sont pas le fait de personnes isolées; tous ces crimes et tous ceux qui les commettent s'inscrivent dans des réseaux⁴⁰. Par conséquent, toute stratégie en matière de poursuites doit s'intéresser tout particulièrement à la dimension systémique ou structurelle des violations de masse.

72. Généralement, les violations de masse ne sont pas simplement le fait d'organisations complexes et armées; les opérations criminelles sont également menées avec le concours d'acteurs politiques et économiques, voire d'entrepreneurs sociaux et culturels capables de mobiliser des groupes et des ressources importants. Par conséquent, au niveau national, toute stratégie judiciaire visant des effets à long terme devrait cibler les éléments moteurs des réseaux en question. De toute évidence, cela suppose que l'on se concentre sur l'existence de schémas récurrents en ce qui concerne les violations, sur les chaînes de commandement, sur les liens entre les acteurs armés et d'autres groupes d'acteurs, ainsi que sur tout soutien, financier ou autre (notamment le commerce et les trafics d'armes). À cet égard, le défi à relever est non seulement celui de la responsabilité pénale quant à telle ou telle violation, mais aussi celui des structures ou réseaux ayant permis à divers acteurs de commettre ces terribles violations. Si l'on vise l'ensemble des liens entre les acteurs, on a des chances de démanteler le système criminel dans son intégralité.

³⁹ Voir un ensemble de poursuites pénales récentes en Argentine, Bureau du Procureur général, instruction 13/08 (www.mpf.gov.ar/resoluciones/PGN/2008/PGN-0013-2008-001.pdf).

⁴⁰ Voir «System Criminality» de Nollkaemper et van der Wilt.

73. C'est incontestablement un type de stratégie très difficile: a) d'un point de vue politique, parce qu'il s'agit d'atteindre des groupes puissants sur le double plan économique et politique; b) d'un point de vue technique parce que ce type de stratégie exige, en matière d'enquêtes et de poursuites, des qualités que les procureurs (habitués à travailler sur des cas isolés) n'ont pas souvent l'occasion d'acquérir⁴¹. Cela exige également un niveau élevé de coopération et d'aide internationales (ce qui n'est pas toujours le cas) étant donné la densité croissante des réseaux criminels transnationaux.

74. Cependant, en ce qui concerne les attentes vis-à-vis du rôle que peuvent jouer les processus judiciaires pour démanteler des structures et des réseaux criminels tout entiers, il faut également tenir compte des limites des instruments dont dispose la justice pénale. De grandes réformes institutionnelles et socioéconomiques sont indispensables si l'on veut s'attaquer à des systèmes bien implantés. La justice et les réformes doivent avancer de pair, en se complétant et en se renforçant réciproquement.

VII. Critères et dispositions institutionnelles nécessaires à une stratégie de hiérarchisation efficace

75. Pour identifier les éléments fondamentaux d'une bonne stratégie judiciaire nationale (à la fois en termes de conception et de mise en œuvre) dans les pays en transition – et notamment une stratégie pouvant contribuer au démantèlement des structures ayant permis les violations à l'origine –, il faut d'abord définir le poids important des rapports de force, des capacités et des ressources.

76. Aucun mécanisme juridique ne peut totalement éliminer l'inégalité des rapports de force ou pallier l'absence de ce qu'il est convenu d'appeler la «volonté politique». Mais on peut dire que l'indépendance et l'impartialité des procureurs sont des atouts pour faire en sorte que la justice pénale ne soit pas contrôlée par le pouvoir.

A. L'indépendance des procureurs

77. Le Rapporteur spécial souligne l'importance des «Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet»⁴² en tant qu'instruments essentiels d'une justice pénale satisfaisante. Ces principes exigent des procureurs une impartialité et l'absence de toute discrimination dans l'analyse des statuts respectifs du suspect et de la victime, ainsi que la défense de l'intérêt général. Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, une action telle que celle de la justice pénale ne doit pas être au service des intérêts du gouvernement (présent ou passé), d'un parti politique ou de toute autre institution de l'État.

78. Pour protéger le procureur de toute influence politique, la nature des relations entre les services du procureur et le ministère de la Justice doit être telle que les premiers ne soient pas dépendants du ministère. Cela doit se traduire concrètement dans les relations entre les différentes institutions (y compris le pouvoir budgétaire); dans les modes de nomination et de révocation des procureurs – et notamment des procureurs généraux; dans les relations hiérarchiques entre le procureur général et les autres procureurs; et, enfin, dans les dispositifs de répartition des affaires entre les différents procureurs, ou encore dans les critères de procédures de dessaisissement. L'autonomie des procureurs en externe (par rapport à d'autres acteurs étatiques et non étatiques) et en interne (c'est-à-dire leur indépendance par rapport à leur hiérarchie) doit être garantie.

⁴¹ Dans ce contexte, une expérience judiciaire vis-à-vis de la criminalité organisée sera très précieuse.

⁴² Voir le paragraphe 66 ci-dessus, et le document A/HRC/20/19.

79. Si les modes institutionnels et opératoires peuvent être divers, on doit veiller au maximum à fonder l'instruction et les poursuites sur le seul contenu du dossier.

B. L'impartialité des procureurs et la légitimité des chefs d'accusation

80. Les mesures visant à préserver l'indépendance des procureurs permettent de déterminer de manière impartiale les affaires à instruire et à poursuivre.

81. Rien ne nuit davantage à la vision que l'on peut avoir de l'impartialité des procureurs que l'existence de positions partisans desdits procureurs – telles que les présupposés de ces magistrats quant à la possibilité d'instruire et de poursuivre les violations commises par telle ou telle partie au conflit. Même si la procédure est menée de manière séquentielle pour réduire le risque de mise en accusation d'une seule partie, on peut avoir de sérieux doutes sur la légitimité de l'action judiciaire et la contribution de la justice au renforcement de l'état de droit.

82. Toute stratégie judiciaire digne de ce nom ne peut exclure les poursuites à l'encontre de telle ou telle partie au conflit, même si l'on a établi que les violations commises par telle partie étaient moins graves que celles perpétrées par d'autres parties. Le fait d'éliminer les entraves partisans à l'action judiciaire ne signifie pas pour autant qu'il doit y avoir un nombre égal d'affaires traitées ou d'individus poursuivis pour chaque partie à un conflit si l'ampleur des crimes commis n'est pas la même selon les parties. Il ne peut pas y avoir en l'occurrence proportions arithmétiquement exactes. Cependant, la justice pénale ne doit pas consister simplement à établir une liste de suspects à traiter à tour de rôle. Les poursuites doivent reposer sur des indices crédibles, et la décision de poursuivre doit être fondée exclusivement sur l'existence de preuves – preuves évaluées de manière équitable. À cet égard, on a pu se préoccuper, récemment, d'un certain nombre d'investigations et de procès menés au Bangladesh⁴³ et en Égypte⁴⁴, par exemple.

83. Plus la justice s'éloigne – pour des raisons identitaires, politiques ou partisans – de l'examen des violations à partir de preuves, plus on peut se préoccuper de la légitimité de son action. Ce problème peut se poser, par exemple, si l'on applique une thèse établissant de fausses symétries entre toutes les affaires ou concluant à une «responsabilité mutuelle» qui revienne à limiter certaines responsabilités.

84. La liberté d'instruire et de poursuivre les actes de toutes les parties, loin de toute considération partisane, n'est que l'un des effets de l'adoption de méthodes visant à mesurer l'ampleur et la nature des atrocités commises. L'un des autres effets majeurs d'une telle démarche est de permettre l'élargissement du champ d'investigation, depuis les auteurs directs ou intermédiaires des crimes jusqu'à d'autres parties et entités dont on sait qu'elles ont collaboré avec les criminels ou profité des violations. À long terme, une stratégie judiciaire ne pourra pas être efficace si elle ne s'attaque pas également à ces parties et entités.

85. La stratégie judiciaire influe également sur les chefs d'accusation. Si l'on appréhende profondément le caractère systémique et la complexité des violations, les accusations seront d'autant plus représentatives des crimes commis. Toute action criminelle identifiée lors de l'instruction doit transparaître dans les faits établis et les accusations portées.

⁴³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E et www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12972&LangID=E.

⁴⁴ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14596&LangID=E et www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14457&LangID=E.

86. En outre, le Rapporteur spécial est préoccupé par la tendance observée dans des pays récemment sortis d'un conflit ou encore marqués par un conflit et consistant à concentrer l'action judiciaire sur des accusations faisant apparaître les États comme les plus grandes victimes de la majorité des violations (atteinte à la sécurité nationale, terrorisme, complot criminel), tandis que les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont soit ignorées, soit reléguées au second plan. C'est le cas, par exemple, des actions actuellement menées au Mali et qui n'ont pas pris en considération des crimes graves et importants commis dans le nord du pays lors de la crise de 2012/2013 – notamment des actes de violence sexuelle et sexiste.

87. Dans les États où la législation nationale n'a pas été modifiée dans le sens du respect des obligations internationales du pays pour permettre d'engager des poursuites contre les violations de masse, et où la définition de ces crimes n'a pas été intégrée à la législation nationale, les procureurs devraient s'efforcer de formuler des accusations le plus conformes possible aux crimes définis selon les normes internationales de respect des droits de l'homme et au respect des obligations internationales en la matière. En d'autres termes, lorsque le code pénal national ne comporte aucune disposition condamnant les crimes contre l'humanité et autres crimes internationaux, cela ne devrait pas empêcher les procureurs d'engager des poursuites contre le caractère systémique et massif des crimes en question.

C. Capacités, institutions et ressources

88. Une bonne stratégie de hiérarchisation des poursuites exige des capacités que la plupart des pays en situation de transition sont peu susceptibles de posséder. Toute nouvelle stratégie visant la nature systémique et massive des violations, s'efforçant d'établir des modes opératoires et visant le cœur des réseaux de crime organisé implique une évolution des pratiques et des techniques d'enquête. Les compétences nécessaires doivent être non seulement développées, mais aussi correctement gérées et promues. À cet égard, étant donné la complexité des procédures de poursuites en matière de graves crimes internationaux, bon nombre de pays ont mis en place des unités ou instances spécialisées⁴⁵.

89. Il n'existe pas de modèle institutionnel unique susceptible d'être appliqué communément à tous les contextes – indépendamment de la situation, des besoins et des moyens locaux. La gamme des solutions possibles est très large: depuis les institutions (relativement) autonomes (c'est le cas en Allemagne et en Pologne) jusqu'aux unités spécialisées, diverses par leur nature et leur mandat, et se situant au sein d'institutions judiciaires plus larges (cas de l'Argentine, du Chili, de la Colombie, de la Côte d'Ivoire). Les instances en question ont pour principale fonction de renforcer les compétences techniques requises pour traiter de manière efficace des affaires généralement complexes. À ce jour, on n'a que très rarement réussi à identifier, à comprendre et à traiter les cas de violations massives.

90. Pour être efficaces, les unités spécialisées ou les dispositifs de coordination doivent être correctement dotés en ressources humaines. En Allemagne, l'Office central d'investigation des crimes du régime national-socialiste a disposé de 120 employés au moment où sa charge de travail a été la plus lourde. En Colombie, l'Unité nationale d'Analyse et de Recherche contextuelle se compose de 50 procureurs, 70 enquêteurs et 60 experts en recherche criminelle, dotés de compétences en sciences politiques, en

⁴⁵ Parmi ces pays, citons l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la France, le Kenya, la Norvège, l'Ouganda, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Rwanda, la Serbie et la Suède.

histoire, en stratégie militaire, en anthropologie, en sociologie, en économie et en ingénierie de systèmes.

91. Il y a un vaste champ de coopération possible pour l'acquisition des compétences requises. Étant donné l'accumulation importante de connaissances et de compétences expertes dans les pays sortis d'un régime autoritaire et d'un conflit, il s'agit d'un domaine où, au niveau de la coopération internationale et régionale, on doit mettre l'accent sur des échanges à la fois binationaux et triangulaires.

VIII. La participation des victimes à l'élaboration d'une stratégie de poursuites

92. Ces dernières années, on a de plus en plus insisté sur la participation des victimes à la mise en place de dispositifs de justice transitionnelle, notamment au niveau pénal. Les normes et principes internationaux applicables en matière de protection des droits de l'homme prévoient le droit des victimes à participer aux processus judiciaires – droit lié à celui d'accéder à la justice et à des voies de recours effectives⁴⁶. La reconnaissance d'un statut spécial des victimes au niveau international est censée refléter la volonté collective de la communauté internationale de rétablir un équilibre entre les droits fondamentaux des suspects et des délinquants, d'une part, et les droits et intérêts des victimes, d'autre part⁴⁷. L'importance du rôle des victimes dans les procédures pénales a été renforcée par les dispositions relatives à la participation des victimes contenues dans les statuts de tribunaux internationaux et mixtes tels que la Cour pénale internationale, les Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens, les Chambres africaines extraordinaires des tribunaux sénégalais, ou encore les Chambres spéciales chargées de traiter des crimes graves commis au Timor oriental – autant d'instances qui prévoient la participation des victimes à tous les stades de la procédure.

93. La participation des victimes peut prendre différentes formes – depuis une participation directe à la prise de décisions et/ou une concertation avec les victimes avant les décisions jusqu'à des formes plus indirectes, telles que des notifications, une communication à l'intention des victimes ou encore un partage des informations avec ces dernières⁴⁸. La participation des victimes peut se situer à différents niveaux du processus judiciaire, depuis l'instruction jusqu'à la prononciation des condamnations et jusqu'aux procédures de réparation⁴⁹. Les contours et le champ de la participation des victimes faisant l'objet d'un débat permanent, on doit, de toute évidence, progresser encore dans la compréhension de ce concept de participation et de ses incidences.

⁴⁶ Voir le paragraphe 28, *supra*; voir également la «Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir», ainsi que 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».

⁴⁷ Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (ONUDC): «Manuel à l'intention des décideurs en matière de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir», p. 1

⁴⁸ Voir le document de l'organisation Impunity Watch «Victim Participation in Transnational Justice Mechanisms: Real Power or Empty Ritual?» (2014), p. 22 à 27.

⁴⁹ Voir notamment les articles 19 et 68, par. 3 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale; les règles 50, par. 1, 89 et 91 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour; voir également la règle 23 du Règlement intérieur des Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens.

94. Il y a diverses raisons de se féliciter de l'accent placé aujourd'hui sur la participation des victimes aux procédures pénales – notamment:

- a) La notion de participation des victimes implique la reconnaissance de ces dernières en tant que détentrices de droits – ce qui les émancipe considérablement (ainsi, que d'autres acteurs) en ce qui concerne le respect qui leur est accordé par les institutions de l'État. En d'autres termes, cela garantit aux victimes une place dans la sphère publique;
- b) La participation des victimes concrétise et renforce le droit à la vérité;
- c) L'officialisation des modes de participation des victimes revient à reconnaître le rôle essentiel des victimes non seulement dans le déclenchement des procédures, mais aussi dans la réunion, le partage et la sauvegarde de preuves;
- d) La participation des victimes accroît les chances de prise au sérieux de leurs besoins, alors que, de longue date, la tradition a été de considérer les victimes exclusivement comme des sources d'information ou de «simples» témoins;
- e) Le fait d'autoriser les victimes à participer aux procédures pénales accroît les chances d'une meilleure intégration de ces procédures aux autres processus de justice transitionnelle, y compris la recherche de la vérité et les processus de réparation;
- f) Le sentiment d'émancipation que les victimes peuvent avoir du fait de leur participation aux procédures pénales peut renforcer les demandes de justice – ce qui peut avoir également des effets positifs en termes de non-répétition.

95. Tous ces effets dépendent de la conception des dispositifs de participation des victimes. À ce jour, le bilan est mitigé, avec, notamment, une absence relative de dispositifs institutionnalisés. Par conséquent, le Rapporteur spécial demande que l'on soutienne une étude systématique des mesures de participation des victimes, notamment au niveau national, et, une fois acquis ce principe, un passage concret de la théorie à la pratique. Le Rapporteur spécial analysera tout particulièrement cet aspect à l'avenir.

96. On peut dire qu'à ce jour, l'étude de questions concrètes de participation des victimes à l'élaboration des stratégies de poursuites a été négligée. Les éléments qui suivent sont quelques-unes des principales raisons d'officialiser la participation des victimes à la conception de ces stratégies:

- a) Étant donné que bon nombre de décisions majeures concernant les intérêts et les droits des victimes sont prises longtemps avant le début des procès, la promotion des droits des victimes devrait consister notamment à demander leur participation dès le stade de la conception des stratégies de poursuites;
- b) L'un des apports très concrets des victimes à la conception d'une stratégie de poursuites peut être l'identification de toute une gamme de violations possibles – ce qui permettrait aux procureurs de définir en retour la gamme des accusations possibles. Garantir la contribution des victimes dès les premières étapes, c'est aider ensuite les procureurs à faire avancer les dossiers, à les instruire et à déterminer les accusations en fonction des preuves existantes. Si ce processus est précoce, il peut inciter davantage encore les victimes à témoigner et à présenter des preuves. Cela peut éviter également, par la suite, une révision de la stratégie ou des chefs d'accusation. La décision, au niveau de la stratégie, d'engager les victimes dans le processus judiciaire dès ses premières phases – ce qui peut permettre aux services du procureur de cumuler des accusations, le cas échéant – peut permettre également de faire ressortir le caractère multidimensionnel des crimes internationaux. Certaines affaires traitées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda ont montré que les victimes

pouvaient jouer un rôle décisif dans la définition des accusations⁵⁰. Dans le cadre des Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens, l'action des parties civiles au stade de l'instruction a permis l'ouverture d'enquêtes, puis des accusations de mariage forcé – crime qui, jusqu'alors, avait été occulté⁵¹. On peut s'attendre à ce que les victimes jouent ce même type de rôle au niveau des juridictions nationales pour la formulation d'accusations appropriées;

c) Dans le cadre de l'exercice difficile consistant à mesurer le poids respectif des différents éléments de la stratégie judiciaire, la contribution des victimes peut être importante pour déterminer les «principaux responsables» et les «crimes les plus graves», dans la mesure où les victimes ne sont pas liées à une hiérarchie officielle et qu'elles connaissent bien la dynamique locale, et notamment les effets des différentes formes de crimes commis et qu'elles ont-elles-mêmes subies, y compris physiquement dans de nombreux cas.

97. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial demande que l'on examine davantage la nécessité de dispositifs de participation des victimes à la conception de stratégies de poursuites – ou de renforcement des dispositifs existants.

98. Enfin, la participation effective des victimes à l'élaboration des stratégies judiciaires est liée – de même que leur participation à tous les stades du processus pénal – à la capacité de garantir la sécurité desdites victimes. Le Rapporteur spécial demande aux États membres de respecter leur obligation de garantir la sécurité des victimes et de tous les autres acteurs participant à la réparation de violations graves.

IX. Conclusions et recommandations

Conclusions

99. **La procédure pénale contribue à la reconnaissance du fait que les victimes sont détentrices de droits, au rétablissement de la confiance dans le système juridique et judiciaire, au renforcement de l'état de droit et à la promotion de la réconciliation et de la cohésion sociales. Les poursuites judiciaires peuvent concrétiser le principe d'égalité et la primauté du droit.**

100. **Les États ont l'obligation d'instruire et de poursuivre devant les tribunaux les affaires de violation des droits de l'homme et de violation du droit international humanitaire, qui constituent des crimes aussi bien en vertu du droit national que du droit international. Cette obligation est liée à la garantie, pour les victimes, d'un droit de recours (y compris le droit à la vérité). Le fait de ne pas instruire et de ne pas poursuivre de telles violations est en soi une infraction aux dispositions des instruments de protection des droits de l'homme.**

⁵⁰ En ce qui concerne le Tribunal pénal international pour le Rwanda, voir, par exemple, l'affaire n° ICTR-96-4-T «*Le Procureur c. Akayesu*»; M. Jean-Paul Akayesu a été condamné notamment pour viol dans le contexte de crimes contre l'humanité et pour viol dans le cadre d'un génocide. Cependant, le fait de ne pas avoir déterminé d'autres chefs d'accusation au début du processus a entravé d'autres poursuites au motif de violences sexuelles. Voir également le document de l'organisation de défense des droits de l'homme REDRESS, et plus particulièrement, en l'occurrence, des droits au niveau de l'Afrique: «Survivors and Post-Genocide Justice in Rwanda: Their Experiences, Perspectives and Hopes (2008)», p. 95 à 98.

⁵¹ Bureau des juges d'instruction: Ordonnance d'instruction au sujet de mariages forcés et de rapports sexuels forcés (document n° D268/2).

101. Les États ne sont pas autorisés à exempter les auteurs de crimes présumés de leur responsabilité par une amnistie, une immunité ou une indemnité préalable, l'autorisation de non obéissance à un ordre supérieur, des délais de prescription excessivement courts et autres dérogations.

102. Les États ont l'obligation de s'entraider afin de traduire en justice des personnes soupçonnées de crimes en vertu du droit national des pays concernés ou du droit international. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le recul récent constaté en matière de compétence universelle – du fait que certains «pays pionniers» ont introduit des restrictions dans leur législation relative à l'extraterritorialité concernant des personnes coupables de crimes internationaux.

103. Le Rapporteur spécial est profondément préoccupé par les amnisties accordées à des auteurs présumés de génocides, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et autres violations flagrantes des droits de l'homme ou violations graves du droit international humanitaire. De telles amnisties sont susceptibles de renforcer encore l'impunité. Elles ont même pu se révéler contreproductives en ce qui concerne la prévention durable de répétition des violations en question et du cercle vicieux de la violence.

104. L'expérience montre qu'une faible partie seulement des auteurs de violations massives fait l'objet d'enquêtes. En ce qui concerne les pays en transition, cela s'explique principalement par le nombre élevé de criminels présumés, le manque relatif de ressources humaines et financières, les capacités limitées et l'absence de volonté. La rareté des processus de poursuites judiciaires remet également en question la réalisation d'autres initiatives de justice transitionnelle.

105. Une stratégie de hiérarchisation des poursuites consiste à établir un ordre de traitement et de poursuites des affaires et situations de violation et de non-respect des droits. Concernant les contextes de justice transitionnelle, la non adoption d'une telle stratégie entraîne notamment les risques suivants: la dispersion et les doubles emplois en ce qui concerne l'instruction; un nombre élevé d'instructions bâclées, la faiblesse des condamnations et, par voie de conséquence, des acquittements et/ou des peines peu sévères; une nouvelle érosion de la confiance vis-à-vis du système judiciaire; de facto, une responsabilité pénale limitée – en particulier pour les principaux criminels; un nouveau traumatisme et de nouvelles souffrances pour les victimes; fréquemment, la non-poursuite de crimes spécifiques nécessitant un processus judiciaire spécial (notamment les crimes sexistes, ou encore le recrutement et l'utilisation d'enfants pour les faire participer aux hostilités).

106. Concernant la répartition des ressources consacrées aux poursuites, des critères inappropriés ou injustifiés peuvent entraîner de nouvelles formes de discrimination et de nouveaux modes de violation des droits, voire la reprise des violences.

107. Parmi les principaux avantages d'une stratégie de hiérarchisation des poursuites, on peut citer: une efficacité accrue; la réponse aux attentes des victimes et des populations – alors que, dans bon nombre de cas, ces attentes n'étaient pas satisfaites; le fait d'éviter que les décisions relatives aux poursuites subissent des influences illégitimes; le renforcement de la durabilité des effets des processus judiciaires; le traitement des groupes vulnérables; ou encore le renforcement de la protection des victimes et des témoins.

108. Une stratégie ne doit pas être un carcan et devrait être plutôt une dynamique, dans la mesure où les perspectives de poursuites évoluent à chaque stade du processus transitionnel. Lors de la conception d'une stratégie de hiérarchisation, les avantages, les inconvénients et les incidences des différents éléments possibles devraient être examinés – comme dans le présent rapport. Les éléments en question sont notamment

les suivants: les affaires «les plus faciles», les affaires «à impact élevé», les affaires à caractère symbolique/emblématique/paradigmatique», les «violations les plus graves» et les «principaux responsables des crimes».

109. Une stratégie de hiérarchisation durable exige que l'on se concentre sur les schémas de violations, l'identification des chaînes de commandement, les liens entre les acteurs armés et d'autres groupes d'acteurs, ou encore les soutiens financiers et autres. L'objectif de ce type de stratégie est de démanteler les structures ou réseaux ayant permis aux différents acteurs de commettre de terribles violations.

110. Pour cibler les structures ayant permis les violations, il faut modifier les pratiques et les techniques d'investigation. Plusieurs États ont mis en place des instances ou unités spécialisées. La coopération entre les différentes juridictions a une importance cruciale, mais n'existe guère à ce jour.

111. Le Rapporteur spécial est profondément préoccupé par les tendances «monomaniaques» en matière judiciaire – phénomène qui porte atteinte à la légitimité de l'ensemble du processus de justice transitionnelle. Cela signifie à la fois la mise en avant de certaines enquêtes et un classement des poursuites tel que certaines parties ont des chances réduites de faire l'objet d'une instruction.

112. L'indépendance et l'autonomie des procureurs sont essentielles si l'on veut éviter que la justice pénale soit un instrument de pouvoir. Chaque État a l'obligation de garantir concrètement l'indépendance et l'autonomie des procureurs.

113. Le Rapporteur spécial est préoccupé par la tendance de plusieurs pays sortant d'un conflit à organiser les poursuites de manière à présenter l'État comme l'unique victime, au détriment de toutes les autres, de la plupart des violations et à ignorer ou à faire passer au second plan les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire.

114. Le Rapporteur spécial est encouragé par l'apparente volonté de l'ensemble de la communauté internationale de considérer avec le même sérieux les droits des victimes et ceux des suspects. Les statuts des tribunaux internationaux et des tribunaux mixtes soulignent désormais l'importance cruciale de la participation des victimes aux procédures pénales.

115. La participation des victimes signifie que l'on reconnaît ces dernières en tant que titulaires de droits; cette participation concrétise et renforce le droit à la vérité; elle est également la reconnaissance du rôle essentiel des victimes dans le déclenchement des procédures, ainsi que dans la collecte, le partage et la sauvegarde des preuves; la participation des victimes émancipe ces dernières et promeut les demandes de justice – qui, entre autres éléments, sont susceptibles de garantir la non-répétition.

116. La participation des victimes à l'élaboration de stratégies de poursuites auprès de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes s'est révélée essentielle au processus d'identification des différentes gammes de violations possibles. Le Rapporteur spécial souligne le manque de dispositifs de participation des victimes au niveau national et d'études globales dans ce domaine.

117. Le Rapporteur spécial souligne également que la protection des victimes et des témoins est une condition préalable à l'exercice de la justice.

Recommandations

118. Sur la base de ces conclusions, le Rapporteur spécial:

- a) Demande instamment aux États membres de respecter leur obligation d'instruire et de poursuivre en justice les cas de violation des droits de l'homme et du droit humanitaire, considérés comme des crimes par le droit national et le droit international;
- b) Demande instamment aux États membres de s'abstenir d'adopter des mesures d'amnistie des génocides, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et d'autres violations flagrantes des droits de l'homme ou d'autres violations graves du droit international humanitaire, et demande tout aussi fermement aux organisations intergouvernementales de s'abstenir de soutenir de telles mesures;
- c) Encourage les États à promulguer des lois prévoyant l'extraterritorialité en cas de violation flagrante des droits de l'homme et de violation grave du droit international humanitaire, et demande aux États appliquant le principe de compétence universelle de ne pas revenir en arrière en ce qui concerne les mesures déjà appliquées;
- d) Demande instamment aux États membres de s'abstenir d'utiliser le principe de complémentarité comme une acceptation du «minimalisme», car une telle pratique accroît – plutôt qu'elle n'élimine – le bénéfice de l'impunité;
- e) Demande l'adoption de stratégies de hiérarchisation des poursuites afin de «se focaliser» sur les cas prioritaires et de renforcer la détermination des responsabilités;
- f) Encourage tous ceux qui élaborent une stratégie de poursuites à étudier de très près les différents éléments justifiant la hiérarchisation, en prenant en considération les conséquences et incidences de certains choix, et à prévoir la participation des victimes à la conception de la stratégie en question, afin d'identifier au maximum les responsabilités;
- g) Souligne que les stratégies de poursuites judiciaires devraient s'intéresser tout particulièrement à la dimension systémique et/ou structurelle des violations massives, des modes récurrents de violation, ainsi qu'à l'identification des chaînes de commandement et d'autres acteurs et dispositifs secondaires. Les stratégies de hiérarchisation des poursuites devraient viser le démantèlement des réseaux d'acteurs et des structures ayant permis des violations globales;
- h) Demande instamment aux États d'adopter et de mettre en œuvre des réformes institutionnelles et socioéconomiques plus larges, allant de pair avec les poursuites judiciaires – ces deux processus se complétant et se renforçant mutuellement;
- i) Souligne que l'élaboration d'une stratégie judiciaire est une première étape importante, mais que cela doit s'accompagner d'une volonté de mise en œuvre;
- j) Demande aux États d'adopter toutes les mesures nécessaires – y compris des réformes constitutionnelles et législatives – à la protection de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs;
- k) Demande aux autorités de s'abstenir de toute mesure de représailles vis-à-vis des procureurs qui se sont efforcés, en toute indépendance et avec la plus grande impartialité, de traduire en justice les auteurs de violations massives;

l) Demande instamment aux procureurs d'accomplir avec diligence leur devoir de défense de l'intérêt général – qui ne doit pas être confondu avec les intérêts particuliers d'un gouvernement, d'un parti politique ou d'une institution d'État;

m) Demande instamment aux États et aux procureurs de veiller à ce que la justice pénale ne se limite pas à une simple liste de dossiers à traiter successivement. L'instruction doit se fonder sur des indices crédibles et respecter les normes procédurales, et la décision d'engager des poursuites doit se fonder exclusivement sur les preuves existantes et évaluées de manière équitable. Toute entrave explicite ou implicite faisant que l'on aboutit à des poursuites partielles et partisans doit être éliminée.

n) Demande instamment aux États de prendre en considération comme il se doit les violations touchant des individus, et de s'abstenir de présenter l'État comme la victime unique et exclusive des violations de masse;

o) Demande aux procureurs de se concentrer sur les chefs d'accusation relatifs à des crimes effectifs;

p) Encourage les États à envisager la mise en place d'organes spécialisés ou d'instances de coordination, à les doter de ressources financières et humaines appropriées et de veiller à une représentation correcte, au sein de ces organes et instances, de personnes d'origines diverses – y compris des experts légistes et des spécialistes de l'archivage – pour la sauvegarde des preuves majeures;

q) Encourage une coopération internationale et régionale plus soutenue, avec un accent particulier sur le soutien de pays à pays et des modalités d'aide triangulaire;

r) Demande une participation accrue des victimes à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de poursuites, ainsi que l'institutionnalisation de dispositifs de participation;

s) Demande une étude plus systématique et plus globale des mesures pouvant assurer la participation des victimes, notamment au niveau national;

t) Demande instamment aux États de respecter leur obligation de veiller à la sécurité des victimes et de tous les participants aux processus de réparation de violations massives.
