



Photo : James Nachtwey / www.jamesnachtwey.com

L'établissement des mécanismes de « justice transitionnelle » dans les zones post-conflits

Par **Gwenaëlle Thibaut**, auxiliaire de recherche au Programme Paix et sécurité internationales

Omar El-Béchir, actuel président du Soudan, ne semble pas s'inquiéter des deux mandats d'arrestation émis contre lui par la Cour pénale internationale (CPI) pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime de génocide. Pourtant, pendant qu'il se rendait chez ses pairs africains au cours de l'été 2010, la Conférence de révision du Statut de Rome de la CPI se déroulait du 31 mai au 11 juin 2010 dans la ville de Kampala en Ouganda. À cette occasion, le Secrétaire général des Nations Unies a réaffirmé avec vigueur « le refus collectif de l'impunité pour les auteurs de crimes contre l'humanité, afin que nul n'ose plus les commettre. »¹ Il constatait également les avancées de cette Cour et l'efficacité dont elle fait désormais preuve. En ce sens et bien que l'arrestation d'Omar El-Béchir ne soit pas encore

exécutée, il n'en demeure pas moins qu'il est aujourd'hui reconnu que les poursuites pénales des crimes les plus graves sont des outils essentiels dans l'établissement d'un État de droit et d'une paix durable dans les sociétés sortant d'un conflit.² À cet outil de nature répressive, fondée sur les poursuites des auteurs d'exactions massives, est venue se greffer la notion de justice restauratrice qui vise davantage la réconciliation nationale par le rétablissement de la vérité. L'addition de ces concepts de justice répressive et restauratrice a permis l'émergence de la discipline professionnelle qu'est la « justice transitionnelle ». Cette dernière cherche non seulement à punir les criminels mais également à établir une paix durable en faisant la lumière sur ce qui s'est passé et en permettant une réconciliation pour les sociétés divisées et

meurtries par des violations massives de droits humains lors d'un conflit.



Source : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

Faisant écho à l'intérêt grandissant des questions reliées au rétablissement de la paix et à l'État de droit dans une société sortant d'un conflit, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a reconnu, dans un rapport en 2004, l'importance de la « justice transitionnelle » comme approche holistique dans les zones post-conflits.³ À la lumière des différentes expériences d'établissement de la « justice transitionnelle » dans les sociétés sortant d'un conflit depuis plusieurs années, l'ONU a également élaboré, en 2006 et 2008, une série de documents expliquant les mécanismes servant d'institutions de base à l'établissement d'une « justice transitionnelle ».⁴ Parmi cette liste, on compte les poursuites pénales, les commissions de vérité, les programmes de réparations et l'approche sexospécifique. Ces quatre mécanismes déployés sont destinés à mettre en place une paix durable et un État de droit.

Les poursuites pénales

Plus qu'un objectif de dissuasion ou de punition, les poursuites criminelles menées par l'État contribuent à l'adhésion de la population à des valeurs démocratiques et démontrent la désapprobation de l'État envers de telles violations des droits humains. Ce faisant, au premier plan, la responsabilité criminelle doit être établie au niveau national. Or, au sein des sociétés sortant d'un conflit, les institutions judiciaires sont, pour la plupart, complètement anéanties. En plus de la destruction des ressources juridiques matérielles, le personnel expérimenté et impartial manque bien souvent à l'appel. Pour palier ces problèmes et garder une justice nationale de proximité, certains groupes peuvent apporter une aide internationale au déroulement de procès strictement nationaux. Notons ainsi le cas de l'Argentine et du Guatemala qui ont reçu une aide technique ainsi

que des conseils juridiques de la part du *International Center for Transitional Justice*.⁵ Aussi, l'organisme *Avocats sans frontières* œuvre notamment à la formation des acteurs exerçant un métier dans le milieu judiciaire en Colombie ainsi qu'au Guatemala.⁶

Si, toutefois, le pouvoir politique alors instauré n'a pas la capacité ou la volonté de mener à terme ces poursuites, la communauté internationale pourra jouer un rôle fondamental dans la mise en place de cette « justice transitionnelle » par le biais des poursuites pénales au plan international. À cette fin, le Conseil de sécurité a créé des instruments de justice internationale pénale sous l'égide du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.⁷ C'est ainsi que le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) et le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie (TPIY) ont été mis en place. Cette implantation du droit pénal au niveau international s'est vue optimisée par l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la CPI le 1^{er} juillet 2002.⁸ Plusieurs dispositions de ce Statut œuvrent dans le sens de l'implantation d'une « justice transitionnelle ». À ce titre, notons l'article 68 (3) du Statut de Rome qui prévoit la participation des victimes aux procès en leur permettant d'exposer leurs vues et leurs préoccupations.

Toutefois, dans certains cas, des tribunaux mixtes peuvent constituer une solution à mi-chemin entre le procès national et international. Mis en place notamment pour les situations au Kosovo, au Timor Leste, au Sierra Leone, au Cambodge et au Liban, ces derniers sont constitués de tribunaux formés de personnels nationaux et internationaux. Les crimes poursuivis dans ces instances sont soit issus du droit national soit du droit international, ou les deux. De plus, les standards internationaux des droits humains et du droit humanitaire sont respectés à l'intérieur de ces instances judiciaires.⁹ Les objectifs de tels tribunaux sont, certes, louables. À cet égard, notons la diminution des coûts par rapport aux tribunaux strictement internationaux, l'apport d'une justice de proximité permettant l'adhésion de la population aux principes de justice, la formation du personnel national aux standards internationaux ainsi que le legs de l'établissement de l'État de droit.¹⁰ Malgré cela, l'impact de ces tribunaux hybrides reste mitigé. Par exemple, au Kosovo, le

manque de consultation auprès de la population et du milieu judiciaire, le choix du droit applicable controversé et la difficulté de recruter du personnel international qualifié, ont eu pour conséquence la difficile adhésion et le scepticisme de la population envers la « justice transitionnelle ».¹¹

Les commissions de vérité

Organismes d'enquête officiels, indépendants, temporaires et non judiciaires, les commissions de vérité font partie intégrante d'une stratégie de « justice transitionnelle ». Ces commissions axent leurs recherches sur les victimes, publient un rapport final contenant les conclusions de leurs enquêtes et remettent une série de recommandations au gouvernement, notamment sur des réformes institutionnelles. L'objectif d'une commission de vérité est donc de permettre à une société de comprendre, de reconnaître son dur passé et d'éviter qu'il ne se reproduise.¹² Plus souples que des instances judiciaires, les commissions de vérité n'ont pas de structure et de règles procédurales strictes. De ce fait, les enquêtes pour élucider la vérité prennent des formes diverses dépendamment des régions et ciblent des éléments différents. Par exemple, les commissions péruviennes ont été mandatées essentiellement pour enquêter sur les violations des droits civils et politiques.¹³

Pour qu'une telle commission soit efficace et atteigne l'objectif visé, un certain nombre d'éléments doivent être présents. Le choix de l'établissement d'une commission doit, tout d'abord, prendre place dans un environnement où le conflit a pris fin et la décision doit reposer sur une volonté politique claire de mettre en lumière les faits. De surcroît, les victimes et les témoins doivent démontrer une confiance et une volonté de collaboration avec les commissaires.¹⁴ L'exemple de l'Afrique du Sud démontre bien l'équilibre précaire sur lequel repose les commissions de vérité. Malgré toutes les ressources engagées par la Commission sud-africaine pour la vérité et la réconciliation, très peu, voir aucune des 250 recommandations présentées ne s'est concrétisée. La mauvaise prise en compte des réalités sociales et linguistiques ainsi que le manque de volonté politique a entaché les attentes placées dans ce mécanisme de réconciliation.¹⁵

Les programmes de réparations

Dimension critique de la « justice transitionnelle », le droit à la réparation d'un préjudice subi à la suite de violations graves des droits humains et du droit humanitaire a connu une forte évolution au plan international. Désormais, les divers instruments internationaux relatifs aux droits humains reconnaissent à l'État l'obligation d'offrir aux victimes de crimes graves une forme de réparation. Cette dernière devrait être « pleine et effective » en couvrant les différents volets des réparations possibles, soit la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition.¹⁶

Depuis l'entrée en vigueur de la CPI, en 2002, ce droit à la réparation s'est vu concrétisé dans la pratique du droit international pénal (a. 75 du Statut de Rome). De plus, afin d'assurer la matérialisation de ce droit, l'article 79 du Statut de Rome crée un fond d'indemnisation pour les victimes. Cet avancement du droit international pénal se répercute également au niveau de certains tribunaux mixtes, notamment au Cambodge. L'*International Center for Transitional Justice* informe et organise, depuis 2006, des groupes de travail afin de guider la Chambre extraordinaire de la cour du Cambodge dans les possibilités de programmes de réparations collectives.¹⁷



Source : International Center for Transitional Justice

Malgré l'avancement notoire du droit international pénal dans le sens des préoccupations des victimes, certaines questions complexes demeurent quant au cadre des réparations. Faute de moyens suffisants, la réparation d'ordre monétaire ou matérielle ne pourra s'appliquer aux milliers, voire aux millions de victimes de violation des droits

humains. Toutefois, les réparations collectives peuvent aussi prendre la forme de commémorations, d'excuses officielles, de mémoriaux et de musées. En n'oubliant pas le passé d'abus et d'atrocités, il est possible d'en tirer des leçons et de ne pas reproduire les mêmes erreurs.¹⁸

L'approche sexospécifique

En situation conflictuelle, la vulnérabilité des femmes, souvent existante en temps de paix, peut s'accroître dans certaines sociétés. La violence sexuelle faite à l'encontre des femmes dans les conflits et leur extrême pauvreté marquent une disparité notable entre les genres.¹⁹ Afin de ne pas enrayer les inégalités entre les deux sexes au sortir d'un conflit, l'approche qui doit être mise de l'avant dans le cadre de la « justice transitionnelle » est celle de l'« analyse différenciée selon les sexes ou [l']approche sexospécifique. »²⁰ Cette approche correspond à la construction sociale de ce qui est propre à chaque sexe. L'objectif poursuivi, en mettant en place une telle approche, est donc de déconstruire les inégalités hommes/femmes en tenant compte des sexospécificités dans l'instauration des mécanismes de transition. L'inclusion et la représentation des femmes dans la reconstruction d'un État de droit est garant de sa réussite et de sa viabilité.



Source : International Center for Transitional Justice

L'approche sexospécifique trouve notamment une application concrète dans l'instauration de réparations pour les victimes de crimes graves. Une réparation monétaire ou matérielle aux victimes de viols pourrait, d'une part, permettre une reconnaissance légale de ce crime et, d'autre part, assurer une transformation des conceptions

sociales et permettre aux femmes de jouer un rôle en tant qu'acteur économique dans la société.²¹ Des stratégies axées sur l'égalité des sexes doivent également être appliquées dans l'instauration des commissions de vérité, dans les commémorations, dans les programmes de distribution de prestations, etc. Sur le terrain, certains progrès ont été faits en ce sens dont la reconnaissance jurisprudentielle du viol en tant que crime contre l'humanité et crime de génocide.²² Néanmoins, énormément de travail est encore à faire pour instaurer des politiques efficaces d'égalité dans les zones post-conflits.

La nécessité d'une approche globale

Cette liste des quatre mécanismes de base de l'application d'une « justice transitionnelle » est loin d'être complète. Plusieurs autres outils peuvent être appliqués lorsqu'un État est en transition. La supervision des systèmes judiciaires, les consultations nationales et les réformes institutionnelles notamment via la destitution du personnel de la fonction publique, du corps policiers et de l'armée soupçonnés d'être impliqués dans la perpétration de violations graves en sont quelques exemples.²³

Dans la pratique, une formule à succès unique pour rétablir la paix et un État de droit dans les zones post-conflits n'est pas utile puisque chacune des situations pose ses propres contraintes et balises. De plus, les expériences du passé ont fait ressortir la nécessité d'une approche globale dans l'instauration d'une « justice transitionnelle ». Les divers mécanismes présentés se doivent d'être jumelés les uns aux autres et adaptés à la situation de chaque région. Une utilisation unitaire des mécanismes pourrait annuler l'effet positif ou pire, causer des effets préjudiciables pour la société. Par exemple, sur des milliers de criminels, seulement un petit nombre devront répondre de leurs actes devant la justice. Ce faisant, les poursuites pénales utilisées seules pourraient être vues comme une revanche politique. D'un autre côté, les commissions de vérité sans aucun autre instrument de la « justice transitionnelle » pourraient ne se révéler guère mieux que de simples mots. De plus, l'attribution de réparations sans poursuite ni commission de vérité pourrait être perçue comme l'achat du silence des victimes et l'application de tous ces mécanismes sans une approche sexospécifique

risquerait de reproduire les mêmes problèmes d'inégalités dans les sexes.²⁴

En bref, malgré tous ces outils politiques et juridiques, la réussite de la mise en place d'une « justice transitionnelle » dans les régions sortant d'un conflit demeure excessivement complexe. Les problèmes sont multiples et les besoins sont immenses. L'étude du concept de la « justice transitionnelle » aide, tout de même, à analyser les situations et à préciser quelle approche devrait être préconisée pour atteindre l'objectif de reconstruire une paix durable et mettre en place un État de droit.

Références

¹ BAN Ki-Moon, «L'ère de l'impunité des bourreaux doit se clore », Le Monde, 1^{er} juin 2010. En ligne http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1125256 (consulté le 19 septembre 2010).

² Fannie LAFONTAINE et Alain-Guy TACHOU SIPOWO, « The Contribution of International Criminal Justice to Sustainable Peace and Development », dans Sébastien Jodoin, Marie-Claire Cordonier Segger & Maja Göpel (dir.), *Securing the Rights of Future Generations: Sustainable Development and the Rome Statute of the International Criminal Court in Practice*, 2010. (Cambridge: CUP) (à paraître). p. 1.

³ UN Secretary-General, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004.

⁴ HCDH, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit*, différents modules. Voir section « Rule-of-law tools for post-conflict States », en ligne, <http://www.ohchr.org/EN/PUBLICATIONSRESOURCES/Pages/SpecialIssues.aspx>, (consulté le 23 juin 2010).

⁵ ICTJ, « Criminal Justice », En ligne, <http://ictj.org/en/tj/781.html> (consulté le 20 juin 2010).

⁶ Avocats sans frontières, « Projets », En ligne, <http://www.asfcanada.ca/projets.htm> (consulté le 23 juin 2010).

⁷ Supra note 1, p. 4.

⁸ *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 2002, A/CONF.183/9, En ligne, http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6A7E88C1-8A44-42F2-896F-D68BB3B2D54F/0/Rome_Statute_French.pdf (consulté 30 juin 2010).

⁹ HCDH *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, 2006, p.8, En ligne,

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HybridCourtsFR.pdf> (consulté 10 juin 2010).

¹⁰ ICTJ, *QU'EST-CE QUE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE ?*, 2007, p. 5, En ligne, <http://www.ictj.org/images/content/7/5/752.pdf> (consulté 10 juin 2010).

¹¹ Laura A. DICKINSON, « Transitional Justice in Afghanistan: The Promise of Mixed Tribunals », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 31, p. 30.

¹² HCDH, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Les commissions de vérité*, 2006, p.2, En ligne, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsfr.pdf> (consulté le 10 juin 2010).

¹³ Supra note 12, p. 9.

¹⁴ Supra note 11, p.3.

¹⁵ R. Victère MABIOLA, « La justice dans les pays en situation de post-conflit. Justice transitionnelle. », L'Harmattan, Paris, 2009, p. 198.

¹⁶ Voir la résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 19 à 23.

¹⁷ ICTJ, « Reparations », En ligne, <http://ictj.org/en/tj/782.html> (consulté le 29 juin 2010).

¹⁸ ICTJ, «Memory, Memorials and Museums », En ligne, <http://ictj.org/en/tj/785.html> (consulté le 29 juin 2010).

¹⁹ Emily ROSSER, « Depoliticised Speech and Sexed Visibility: Women, Gender and Sexual Violence in the 1999 Guatemalan *Comisión para el Esclarecimiento Histórico* Report », *International Journal of Transitional Justice*, (2007) 1(3): p. 398.

²⁰ Supra note 15, para.17.

²¹ David GREY, « *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations*, ed. Ruth Rubio-Marín. *Waging War, Making Peace: Reparations and Human Rights*, ed. Barbara R. Johnston and Susan Slyomovics. *Post-Conflict Housing Restitution: The European Human Rights Perspective, with a Case Study on Bosnia and Herzegovina*, Antoine Buyse », *International Journal of Transitional Justice*, vol. 4, no 2, 2010, p.298.

²² Katie C. RICHEY, « Several Steps Sideways: International Legal Developments Concerning War, Rape and the Human Rights of Women », *Texas Journal of Women and the Law*, vol. 17, p. 109.

²³ Supra note 3.

²⁴ Supra note 4.