

À l'assaut des conventions
Les commissions vérité peuvent-elles renforcer les processus de paix ?



À l'assaut des conventions

**Les commissions
vérité peuvent-elles renforcer
les processus de paix ?**

Remerciements

Le Centre international pour la justice transitionnelle et la Fondation Kofi Annan tiennent à remercier le gouvernement de Finlande de sa généreuse contribution au financement du symposium «À l'assaut des conventions: Les commissions vérité peuvent-elles renforcer efficacement les processus de paix?» et des recherches qui ont servi de base aux discussions. Nous souhaitons également remercier les participants au symposium qui ont généreusement donné de leur temps, partagé leur expérience et apporté une contribution précieuse à ce débat. Nous tenons à exprimer notre gratitude à tous ceux qui ont contribué à la préparation de ce rapport, en particulier: Meredith Barges, Barbara Goedde, Kelen Meregali, Muna Baig, Mariana Chambel, Nicole Charalambous, Rayne B. Holm, Christian Marxsen, Tze-Wei Ng, et Seira Tamang.

À propos des contributeurs

Eduardo González est le directeur du Programme vérité et mémoire du Centre international pour la justice transitionnelle, conseillant les pays en matière de commissions vérité, de déclassification des archives, d'activités de mémorialisation, de musées, et d'autres instruments. Il a fourni un appui technique et stratégique à des initiatives de recherche de la vérité dans des régions aussi diverses que le Timor oriental, le Maroc, le Libéria, le Canada et les Balkans occidentaux.

Elena Naughton est une consultante indépendante, experte dans le domaine des réparations pour les violations massives des droits de l'homme et de la recherche de la vérité. Elle collabore avec le Centre international pour la justice transitionnelle depuis 2009. Avant cela, elle a exercé le métier d'avocat dans un cabinet privé pendant près de dix ans.

Félix Reátegui est associé principal du Programme vérité et mémoire du Centre international pour la justice transitionnelle. Auparavant, il a collaboré à la Commission vérité et réconciliation du Pérou (2001–2003) en tant que responsable du bureau en charge du rapport final. Il a également été Directeur des recherches de l'Institut sur la démocratie et les droits de l'homme de l'Université Catholique Pontificale du Pérou.

© 2014 Centre international pour la justice transitionnelle et la Fondation Kofi Annan. Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, archivé ou transmis, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, qu'il soit électronique ou mécanique, qu'il s'agisse d'une photocopie ou d'un enregistrement, ou autre, sans mention précise de la source.

Le contenu de ce rapport ne reflète pas les opinions officielles du gouvernement de Finlande. Les auteurs sont seuls responsables des informations contenues dans ce rapport et les opinions qui y sont exprimées sont les leurs.

À propos d'ICTJ

ICTJ assiste les sociétés aux prises avec des violations massives des droits de l'homme à promouvoir l'obligation de rendre des comptes, à rechercher la vérité, à octroyer des réparations, et à construire des institutions fiables. Notre engagement en faveur de la défense des droits des victimes et de la promotion de la justice de genre se traduit par une offre de conseil technique spécialisé, d'analyse politique, et de recherche comparée en matière d'approches de justice transitionnelle, y compris en ce qui concerne les poursuites pénales, les initiatives visant à l'octroi de réparations, la recherche de la vérité et la mémoire, ainsi que les réformes institutionnelles. Pour de plus amples informations, veuillez consulter notre site internet: www.ictj.org

À propos de la Fondation Kofi Annan

La Fondation Kofi Annan vise à promouvoir une meilleure gouvernance mondiale et à renforcer les capacités des populations et des pays pour parvenir à un monde plus juste et plus sûr. Pour réaliser cette mission, elle travaille en priorité sur la prévention et la résolution des conflits, le développement durable, et l'État de droit et les droits de l'homme. Pour plus d'informations, rendez-vous sur: kofiannanfoundation.org



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Avant-propos | v |
| Préface | vii |
| Résumé des discussions | ix |
| Programme du symposium | xv |
| | |
| 1. UN ÉCHEC PROGRAMMÉ? ÉVALUATION DES TENDANCES OBSERVÉES DANS LES COMMISSIONS VÉRITÉ CRÉÉES APRÈS UN CONFLIT VIOLENT | 1 |
| | |
| 2. RISQUES ET OPPORTUNITÉS INHÉRENTS AU PROCESSUS DE COMMISSION VÉRITÉ | 15 |
| | |
| 3. GUATEMALA: ÉTUDE DE CAS | 27 |
| | |
| 4. SIERRA LEONE: ÉTUDE DE CAS | 36 |
| | |
| 5. RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO: ÉTUDE DE CAS | 50 |
| | |
| 6. KENYA: ÉTUDE DE CAS | 61 |
| | |
| 7. NÉPAL: ÉTUDE DE CAS | 77 |
| | |
| CONCLUSIONS | 87 |
| | |
| LISTE DES PARTICIPANTS | 91 |

Mettre fin au fléau de la guerre et des conflits est un impératif moral qui exige une action urgente et un effort concerté de la part des gouvernements, des médiateurs, des Nations Unies et de tous ceux qui ont la violence et la souffrance humaine en horreur. L'expérience montre toutefois que la cessation des hostilités et les compromis obtenus à la table des négociations ne suffisent pas à garantir la paix sur le long terme.

Pour parvenir à une paix durable, il faut davantage que des accords entre responsables politiques: il faut des institutions qui soient dignes de confiance, qui respectent les droits de l'homme. Ces institutions ont quant à elles besoin de la confiance des citoyens qui jusqu'alors avaient toutes les raisons de ne pas se fier aux autorités étatiques. Alors seulement le risque d'un retour de la violence s'amointrit.

Pour accompagner la construction de ce socle de valeurs communes et de confiance civique, les médiateurs de paix ont peu à peu pris conscience de la nécessité de donner la parole aux victimes du conflit et d'examiner les causes profondes de la violence. Ils ont souvent eu recours à des commissions vérité, qui, si leur portée varie, partagent la même mission centrale: rechercher la vérité sur les violations du passé afin de reconnaître la dignité des victimes, de faire respecter les droits de l'homme et de contribuer au changement social.

Explorer l'interaction entre la consolidation de la paix et la recherche de la vérité, tel a été l'objectif du symposium «À l'assaut des Conventions: Les commissions vérité peuvent-elles efficacement renforcer les processus de paix?» organisé conjointement par le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) et la Fondation Kofi Annan en novembre 2013, au Greentree Estate, à New York.

Le symposium a permis de réunir autour d'une même table des décideurs politiques, des praticiens et des chercheurs (dont le nom apparaît à la fin de ce rapport) ayant une expérience significative dans les domaines de la consolidation de la paix et de la justice transitionnelle, dans l'optique de débattre et d'engager une réflexion critique sur les commissions vérité et les difficultés à aborder la question de l'obligation de rendre des comptes lors des négociations de paix. J'ai la conviction que ces débats, résumés ici, seront utiles aux médiateurs, aux juristes, aux responsables des pouvoirs publics, et aux militants de la

société civile travaillant dans des pays en proie aux conflits à travers le monde.

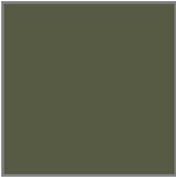
Je voudrais remercier le gouvernement de Finlande pour sa généreuse subvention ainsi que le personnel d'ICTJ et de la Fondation, dirigés respectivement par David Tolbert et Alan Doss, sans qui le symposium n'aurait pas été possible. Je remercie également le Greentree Estate qui a accueilli nos discussions.

Enfin, je tiens à saluer et à remercier tous les participants de leur contribution et de leur participation passionnée au débat, lesquelles en disent long sur leur sagesse et leur engagement moral en faveur de la paix et des droits de l'homme.



KOFI ANNAN

Ancien Secrétaire général des Nations Unies
Président de la Fondation Kofi Annan



La présente publication rend compte des débats de «À l’assaut des conventions: Les commissions vérité peuvent-elles contribuer efficacement aux processus de paix?», un symposium organisé conjointement par le Centre international pour la justice transitionnelle et la Fondation Kofi Annan en novembre 2013.

Les organisateurs étaient confrontés à ce qui semblait être un paradoxe singulier. Plusieurs commissions vérité avaient été créées à la suite de conflits armés, avec des mandats de plus en plus uniformes. Dans le même temps, la connaissance des défis rencontrés par les commissions vérité a continué de croître, clairement axée sur la détermination de recommandations reposant sur l’observation et la confrontation des diverses expériences. Toutefois, malgré le développement de cette connaissance collective, certains processus de recherche de la vérité engagés récemment ont traversé des crises qui les ont laissés au bord de la paralysie.

Le symposium a réexaminé les conceptions généralement admises sur la manière d’établir les commissions vérité et sur ce qui permet leur bon fonctionnement, à la lumière des pratiques actuelles. Les participants avaient à cœur de défendre une règle souvent exprimée mais pas toujours mise à exécution: il n’existe pas de formule universelle qui puisse s’appliquer à tous les cas de figure.

Ainsi, ce rapport ne vise pas à substituer de nouvelles normes à celles qui sont actuellement en vigueur. Il lance plutôt un appel en faveur d’une analyse approfondie des situations concrètes, faisant la distinction entre les éléments de la recherche de la vérité qui constituent des suggestions politiques judicieuses (prudentes et efficaces dans certains contextes mais qu’il n’est pas toujours possible de transférer dans d’autres) et ceux qui constituent des obligations claires en matière de droits de l’homme.

Les réflexions présentées dans ce rapport pourront s’avérer utiles à plusieurs catégories de lecteurs: en premier lieu, les défenseurs de la paix et les partisans de règlements négociés qui conçoivent la recherche de la vérité comme partie intégrante du processus de consolidation de la paix et ont besoin de connaître les difficultés que leurs propositions peuvent s’attendre à rencontrer, de leur création à leur mise en œuvre. En deuxième lieu, les défenseurs des droits de l’homme et les

militants pour les droits des victimes qui veulent d’assurer que les accords de paix et autres formes d’accords politiques ne sacrifient pas les droits des victimes pour des raisons de facilité. En troisième lieu, les organisations et agences internationales qui décident ou non d’apporter leur soutien à des processus qui présentent toujours des risques, où les formules idéales sont supplantées par des réalités imparfaites.

Le présent rapport comprend un résumé des thèmes examinés lors du symposium. Les opinions exprimées ne sont pas attribuées à une personne donnée, dans la mesure où les discussions se sont déroulées sous la règle de Chatham House afin de favoriser des échanges francs fondés sur l’expérience personnelle et directe. Ce résumé ne suit pas la structure du programme, identifiant plutôt les principales questions qui ont été soulevées lors du symposium – en particulier les difficultés de créer des commissions vérité efficaces, le potentiel des commissions en matière de consolidation de la paix, ainsi que les réponses pratiques aux difficultés fréquemment rencontrées.

Deux articles analytiques font le point sur l’état de nos connaissances au sujet des commissions vérité. Le premier, «Un échec programmé? Évaluation des tendances observées dans les commissions vérité créées après un conflit violent,» examine de façon critique différentes tendances observées dans l’établissement de commissions vérité qui sont souvent présentées comme des normes ou des obligations internationales. C’est notamment le cas de la préférence accordée à l’établissement de commissions vérité par la voie législative et la nomination de commissaires sur la base de la représentativité plutôt que de la compétence. L’article fait valoir que certaines de ces tendances sont en réalité des observations de pratiques hautement sensibles aux circonstances locales; elles ne constituent donc pas toujours le meilleur choix dans d’autres contextes.

Le deuxième article, «Risques et opportunités inhérents au processus de commission vérité», propose une reconstruction des différentes phases d’une commission vérité, de sa création à sa mise en œuvre, puis à sa conclusion. Pour chaque phase, il identifie les risques qui pourraient compromettre l’efficacité de la commission, ainsi que les opportunités possibles. L’article porte une attention particulière aux premières phases du processus: la période qui précède l’intégration d’une com-

mission vérité dans un accord de paix, la période au cours de laquelle un mandat légal est créé et promulgué sur la base des orientations établies dans l'accord de paix, et la sélection des commissaires chargés de diriger l'investigation.

Les deux articles ont été présentés comme des documents de référence lors du symposium mais ont depuis lors été actualisés pour tenir compte des débats.

Ils sont suivis de cinq études de cas, qui apportent un éclairage sur bon nombre de réalités pratiques lors de la mise en œuvre de commissions vérité issues de négociations de paix. Ces études examinent les expériences du Guatemala, de la Sierra Leone, de la République démocratique du Congo, du Kenya et du Népal. Bien qu'initialement élaborés en tant que documents de référence, elles ont depuis été révisées afin de rendre compte des discussions menées lors du symposium.

Les critères de sélection de ces cas méritent quelques mots d'explication. L'approche retenue n'est pas une recherche d'exhaustivité, le choix se portant plutôt sur des commissions établies sur la base de dispositions incluses dans un accord de paix sur la recherche de la vérité. Des cas comme ceux de la Côte d'Ivoire, du Pérou et du Timor-Leste ont été laissés de côté car leurs commissions vérité n'ont pas été établies dans le cadre de négociations de paix; leurs conflits ont vu l'émergence d'un vainqueur incontestable.

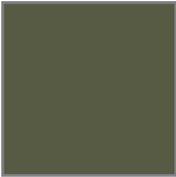
Les cinq cas présentent également une grande diversité dans la mesure où ils attirent l'attention sur différentes phases du processus de recherche de la vérité, chaque commission ayant rencontré des difficultés à des moments différents. Au Népal, par exemple, l'établissement d'une commission vérité a été retardé lors de la phase législative initiale. (Au moment du symposium, l'initiative népalaise était toujours paralysée.) En République démocratique du Congo, l'établissement de la commission vérité et la nomination des commissaires ont eu lieu très rapidement, mais des controverses et un manque de crédibilité ont fait que le mandat de la commission n'a été mis en œuvre que de manière très limitée.

Les cas sélectionnés ont donc tenté de suivre le «cycle de vie» d'une commission vérité, d'examiner les moments clés où des difficultés peuvent apparaître et de voir comment les réponses de défenseurs et d'experts nationaux, ainsi que de soutiens internationaux, peuvent parfois contribuer à l'élaboration d'une réponse constructive. Ces cas présentent un intérêt dans la mesure où un certain nombre des difficultés qu'ils renferment peuvent difficilement être surmontées par l'application automatique de «meilleures pratiques», qui ne fonctionnent pas nécessairement dans tous les cas de figure. Chacun des cinq cas a vu l'adoption de mesures constructives, fruits de la créativité, de la crédibilité et du courage politique d'individus et d'agences engagées dans le processus.

Enfin, le rapport propose une série de conclusions qui, si elles ne constituent qu'une première ébauche, ont pour but de mettre l'accent sur les questions cruciales que les agents pilotant les processus de recherche de la vérité doivent se poser au cours de chaque phase. Les conclusions suggèrent des schémas de pensée qui, tout en respectant les progrès normatifs réalisés par les commissions vérité, laissent une place à l'analyse des conditions concrètes dans chaque contexte. Elles portent sur cinq questions fondamentales: 1) les raisons pour lesquelles une commission vérité peut être mise en place dans le cadre d'un processus de paix; 2) l'état de la demande locale et les conditions politiques dans le pays dans lequel une commission est proposée; 3) la capacité de persévérer dans l'exercice de la recherche de la vérité; 4) la valeur des diverses assertions normatives qui sont faites à propos des commissions vérité («normes», «meilleures pratiques», etc.); et 5) la reconnaissance du fait que la crédibilité des meneurs du processus, les commissaires en particulier, est un facteur fondamental de succès.

Nous espérons que ces réflexions pourront, à l'avenir, venir en aide aux négociateurs et aux acteurs de la consolidation de la paix lors du processus décisionnel.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS



M. Kofi Annan a ouvert le symposium en appelant les participants à porter un regard lucide et sérieux sur les succès et les opportunités manquées des commissions vérité établies au sortir de conflits armés. Il a souligné la complexité des défis auxquels se voient confrontés les médiateurs lorsqu'ils incorporent des commissions vérité aux processus de paix. M. Annan a également affirmé que des mesures visant à faire respecter l'obligation de rendre des comptes, telles que les commissions vérité, ne constituent nullement une entrave à la stabilité mais contribuent au contraire à ouvrir la voie à une paix véritable.

Les six sessions, menées selon la règle de Chatham House, ont privilégié les débats plutôt que le recours à des discours et présentations préparées à l'avance. Les modérateurs des sessions, experts dans leurs domaines, ont veillé à ce que les discussions soient axées sur des analyses pertinentes et des connaissances pratiques. Les organisateurs ont centré les discussions sur un nombre limité de cas, choisis pour refléter l'expérience des participants ainsi que les variations dans les conflits et les processus politiques sur lesquels les commissions vérité ont travaillé. Comme en témoignent certaines études de cas dans ce rapport, certaines propositions de commissions vérité ont stagné, par exemple au Népal, tandis que d'autres ont rencontré de graves difficultés lors des phases successives, comme en République démocratique du Congo et au Kenya. Les conflits qui ont donné naissance aux commissions vérité varient également considérablement en intensité et en durée.

Les cas retenus pour la discussion ont tous impliqué un certain degré de médiation internationale et de soutien de la part de pays amis, d'organisations régionales ou des Nations Unies. L'objectif principal des discussions a été de mettre en lumière les problèmes rencontrés par les médiateurs internationaux et les partisans des négociations visant à mettre un terme à la violence, puis de proposer une série de solutions possibles.

Il est vital de ne pas avoir d'attentes excessives

Les participants ont identifié les attentes excessives qui sont souvent placées dans les commissions vérité comme un problème de premier plan. Susciter des attentes irréalistes chez les victimes, en leur faisant penser qu'une commission vérité répondra à l'ensemble de leurs demandes urgentes, peut être à l'origine de frustrations et de méfiance, et accentuer encore davantage la difficulté de la situation. De même, suggérer

qu'une telle instance peut résoudre tous les maux d'un pays ne peut que se solder par la déception de la population.

De l'avis général des participants, il est nécessaire d'instiller des attentes réalistes dans les groupes de la société civile et la population en ne «survendant» pas une commission vérité, tout en s'efforçant de maintenir leur adhésion au processus en expliquant les contributions que la commission peut apporter à la paix.

Il a été souligné que les commissions vérité s'inscrivent dans un processus de justice transitionnelle plus vaste, et qu'elles ne sauraient constituer à elles seules des solutions intégrales et ponctuelles. D'autres actions, telles que des réformes institutionnelles limitées, peuvent être entreprises en parallèle, permettant ainsi aux citoyens d'observer des résultats plus immédiats au cours d'un processus de recherche de la vérité qui peut prendre des années.

Les négociateurs de paix devraient éviter de voir dans les commissions vérité l'unique moyen de garantir le droit à la vérité des victimes. Les parties devraient identifier d'autres mesures pouvant contribuer à ce droit dans la pratique, comme de faciliter l'accès aux archives officielles et de prendre d'urgence des mesures pour déterminer ce qu'il est advenu des victimes de disparition forcée durant le conflit.

Les groupes de la société civile devraient être encouragés à débattre sur ce qu'implique le droit à la vérité et sur les procédés utilisés par les États pour enquêter sur les violations flagrantes des droits de l'homme dans le cadre de leur obligation de fournir réparation aux victimes. Le droit à la vérité est un droit à un processus de recherche d'informations ou de preuves médico-légales, mais n'est pas un droit à une garantie de résultats. C'est pourquoi il a été suggéré que l'État et la société civile proposent un soutien efficace aux victimes pour qui le processus de recherche de la vérité peut s'avérer une quête pénible et difficile.

Des mandats toujours plus larges posent une série de risques

Les mandats des commissions vérité n'ont cessé de s'élargir dans les dernières décennies, ces dernières ayant été appelées à travailler sur un éventail de violations toujours plus étendu et à remplir des fonctions toujours plus nombreuses. Cela

constitue une source d'inquiétude croissante parmi les experts en la matière, notamment le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, qui a insisté sur le problème dans son rapport du 28 août 20131.

Les toutes premières commissions étaient dotées de mandats très limités, avec une liste d'objectifs restreinte. Si depuis lors les mandats ont été élargis, les commissions ne se sont pas pour autant vu attribuer de ressources supplémentaires. Les parties et défenseurs engagés dans un processus de paix doivent avoir conscience des dangers encourus lorsque l'on dote une commission vérité d'un mandat large qu'il est difficile voire impossible de mener à bien. Les expériences différentes des commissions vérité au Guatemala et au Kenya illustrent ces dangers.

Au Guatemala, le mandat de la Commission pour l'éclaircissement historique (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, ou CEH) a été entièrement négocié par les parties au processus de paix d'Oslo en 1996 et mis en place directement, sans passer par une loi ou un décret exécutif. L'accord limitant les pouvoirs de la commission, il a été critiqué par les défenseurs et les groupes de victimes, et lorsque la CEH s'est mise à l'ouvrage, les attentes étaient très faibles. Paradoxalement, cela a permis aux commissaires d'entamer le processus avec une marge de manœuvre; ce qui les a motivés à mettre les bouchées doubles et leur a apporté une certaine flexibilité pour interpréter leur mandat de façon à tenir compte des revendications des victimes.

Au Kenya, par contre, la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR), attendue de longue date, a subi bien des contretemps. Une commission de grande envergure a été proposée pour la première fois en 2002, lorsque l'optimisme et la mobilisation nationale ont enclenché la transition vers un régime multipartite. Lorsque l'idée a été ressuscitée suite aux violences post-électorales de 2007-2008, elle s'est traduite par un mandat extrêmement ambitieux; mais les responsables politiques étaient moins enclins à soutenir le travail potentiellement gênant d'une commission vérité. En outre, le mandat du Kenya était plus strict que celui d'autres commissions comparables: il prenait la forme d'une législation détaillée qui réclamait que toute la vérité soit faite sur les actes assimilables à des violations commis lors de la longue période pour laquelle la commission était compétente – soit une période de plus de 45 ans – une tâche qui s'est avérée presque impossible à accomplir.

Les avis des participants divergeaient sur la question du mandat, trop étendu ou non, de la CVJR kényane. Certains affirmaient que la portée du mandat était le résultat de consultations auprès d'une société civile bien organisée et informée, si bien que les conseillers internationaux auraient été malavisés de recommander un mandat plus restreint. Surtout, les Kényans ne percevaient pas le mandat comme trop large.

Un mandat vaste est parfois le fruit de réalités politiques qui échappent au contrôle des médiateurs et des praticiens de la paix. Il peut s'avérer peu judicieux de s'opposer à un mandat qui traduit les véritables revendications des principaux groupes de victimes. En effet, la légitimité d'une commission naissante peut dépendre en partie de la manière dont les victimes voient leurs demandes prises en compte dans le mandat.

De vastes mandats peuvent cependant entraîner un déséquilibre entre les attentes placées dans les travaux de la commission et les pouvoirs et ressources dont celle-ci dispose. Comme l'ont fait remarquer les participants, ce problème est souvent amplifié par la corruption ainsi que par un manque d'infrastructures et de compétences dans des situations fragiles d'après-conflit.

La détermination de la période couverte par le mandat est une décision hautement politique. Durant les négociations de paix, chaque partie cherche à inclure une série d'années qui corrobore sa propre version des faits. Les médiateurs de paix doivent examiner équitablement ces revendications pour faire en sorte que les commissions vérité soient vues comme légitimes, tout en encourageant les parties à s'accorder sur une période suffisamment courte pour que la tâche de la commission soit réaliste. Il se peut également que la période et la portée thématique retenues se voient contestées ultérieurement par des groupes de victimes, qui, n'étant généralement pas présents lors des négociations de paix, peuvent vouloir que leurs propres demandes légitimes soient incorporées dans le mandat.

Le problème des mandats étendus pourrait provenir en partie du fait que les sociétés pensent qu'une commission vérité est le seul moyen de prendre des mesures décisives en faveur des droits des victimes. Mais une commission vérité n'est pas forcément le meilleur outil pour enquêter sur certaines questions qui constituent d'importants éléments de l'histoire pour une société d'après-conflit. La lutte contre l'injustice économique et la corruption sera par exemple sans doute plus efficace si elle est menée par un procureur spécial ou par le biais de législations sur la liberté d'information. Il est également vital, pour réduire les inefficacités et éviter le gaspillage de ressources, de veiller à ce que, lorsque les mandats s'élargissent, ils ne fassent pas double emploi avec le travail de mécanismes de justice transitionnelle antérieurs, concurrents ou en projet.

Dangers du recours à une approche uniforme

Les participants ont mis en garde contre la prolifération d'une série de normes directrices («meilleures pratiques» ou «enseignements tirés») s'appliquant à la création d'une commission vérité. Il n'est pas souhaitable que chaque pratique qui semble donner de bons résultats dans un cas particulier s'élève au rang de norme; l'immense diversité des cas et des circonstances devrait contraindre les praticiens à rejeter toute forme d'application automatique de ces règles.

Parmi les idées souvent présentées comme des normes rigoureuses, on peut citer: 1) l'exigence d'adoption du mandat par voie législative plutôt que par publication d'un décret ou un autre moyen, 2) la désignation de la réconciliation comme objectif prioritaire d'une commission vérité, faisant souvent passer l'objectif de vérité au second plan, 3) l'attribution à une commission du pouvoir d'exiger la comparution de témoins et la production de documents, qui est souvent difficile à exercer, et 4) l'exigence de consultations sociales «vastes, étendues et prolongées» qui pourraient être simplifiées pour profiter de la dynamique de la transition.

Les connaissances accumulées au sujet des commissions vérité ont posé les fondements pour de futures initiatives de reconnaissance des droits des victimes, mais appliquer ces connaissances de manière rigide, sans analyser les conditions concrètes, mène à des situations où «le mieux devient l'ennemi du bien.»

Une part considérable de la discussion a tourné autour du risque de sur-standardisation (voir Chapitre premier, Un échec programmé?). Si personne ne s'est prononcé contre une allégeance aux principes fondamentaux des droits de l'homme, il était entendu que les militants et les praticiens présents sur le terrain devaient faire preuve de flexibilité dans leur évaluation des conditions, surtout lorsqu'ils se voient confrontés à des difficultés opérationnelles dans des circonstances qui sont loin d'être idéales. Une approche fondée sur les droits de l'homme exige qu'une initiative de recherche de la vérité affirme le droit à la vérité autant que possible, respecte le principe de non-discrimination et les garanties fondamentales inhérentes à une procédure équitable, et soit incompatible avec des amnisties pour des actes considérés comme des crimes au regard du droit international.

Un consensus s'est clairement dégagé contre la «standardisation» des commissions vérité proposées dans le cadre de processus de paix, en faveur d'une évaluation minutieuse des conditions locales, qui inclurait notamment les éléments suivants: la situation sécuritaire; les intentions et influences des éléments perturbateurs potentiels; et la capacité, l'organisation et la mobilisation des groupes de victimes. Négliger d'évaluer ces facteurs peut conduire à un échec de la commission vérité et nuire à la viabilité des politiques de justice transitionnelle sur le moyen à long terme. Un autre facteur qui échappe souvent à l'analyse, et qui a fait l'objet d'un vaste débat, est la difficulté de transposer des pratiques appliquées dans une situation post-dictatoriale à une situation d'après-conflit.

Le symposium a examiné un certain nombre de situations qui contredisent les supposées bonnes pratiques en raison de facteurs liés à leur contexte. Dans certains cas, le désir de se conformer à des pratiques jugées «standard» peut s'avérer contre-productif, introduisant des rigidités dans les négociations et prolongeant le processus décisionnel.

Les participants se sont montrés critiques quant au bien-fondé de la proposition d'une commission vérité au Népal, par exemple.

La demande locale pour la mise en place d'une telle institution ne semblait pas importante, hormis sur la question des disparitions forcées; sur cette question, bénéficiant d'une plus grande visibilité, des groupes s'étaient déjà formés et des promesses formelles avaient déjà été faites par les parties. La proposition d'instituer une commission vérité n'a fait que compliquer davantage une situation caractérisée par le pouvoir de l'armée népalaise de bloquer toute mesure visant à accroître l'obligation de rendre des comptes, l'attitude défensive des dirigeants maoïstes si jamais ils accédaient au pouvoir, et le rôle et les alignements des secteurs les plus visibles de la société civile. Dans les mois qui se sont écoulés depuis le symposium, ces tendances ont prévalu, avec pour résultat une législation portant sur la commission vérité à laquelle les groupes de victimes se sont fermement opposés et qui ne fait que peu de place à la recherche des disparus.

Une action prématurée et un manque de préparation ont constitué un problème pour certaines commissions vérité. Mais il est également vrai qu'en choisissant un modèle reposant fortement sur les institutions et mettant fermement l'accent sur l'aspect juridique, le processus décisionnel peut se voir prolongé, faisant encourir le risque que les conditions politiques et la bienveillance de la population envers la commission se détériorent. Insister sur l'adoption d'un mandat excessivement puissant et large peut être à l'origine de projets de loi qui sont bloqués par des débats parlementaires pendant des années, ou pire, qui ne sont finalement pas adoptés.

Trouver un équilibre et s'engager sur la bonne voie en s'appuyant sur une analyse rigoureuse, voilà ce qui semble être le défi fondamental. Les participants ont reconnu l'utilité de ce qui a été accompli en matière d'établissement de normes. L'identification des principes fondamentaux des droits de l'homme en ce qui concerne la recherche de la vérité et le partage d'informations a, entre autres, donné aux groupes de victimes et à leurs défenseurs les moyens de réaliser leur potentiel.

En Colombie, par exemple, les défenseurs des victimes ont mis à profit des normes bien établies en matière de droits de l'homme dans différents domaines de justice transitionnelle, et les tribunaux nationaux ont développé leurs propres normes (tant et si bien qu'elles sont peut-être plus rigoureuses que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme). Le processus de paix actuellement en cours se déroule dans un contexte de défense énergique des principes des droits de l'homme, dans une culture de primauté de l'aspect juridique, où les défenseurs des droits de l'homme recourent massivement aux contentieux.

La demande d'une commission vérité en Colombie est née de demandes locales concrètes mais le sujet a également été débattu par la branche législative et incorporé dans la constitution comme partie intégrante du cadre pour la paix. Les parties sont donc arrivées à la table des négociations de paix en ayant conscience de l'existence de normes et sachant que si elles es-

sayaient d'y toucher, il faudrait sans doute en répondre devant le Parlement ou les tribunaux. Il a été suggéré que si une commission vérité venait à être créée en Colombie, les décideurs politiques la doteraient probablement de fonctions d'enquête étendues, d'une vaste portée et de larges pouvoirs, ce qui poserait de sérieuses difficultés techniques au moment de sa mise en place.

Les opinions divergeaient considérablement au sujet de l'affirmation selon laquelle une commission vérité établie «dans les règles de l'art» peut mettre extrêmement longtemps à accomplir sa tâche et ainsi passer à côté de la fenêtre d'opportunité offerte par la situation d'après-conflit. La plupart des commissions ont été créées rapidement après le moment de la transition. Pour certains participants, cela signifiait qu'il faut saisir la dynamique et l'espace politique créés au sortir d'un conflit pour établir une commission vérité, même si cette dernière est loin d'être parfaite. Pour d'autres participants, cela signifiait simplement que dans de nombreux cas, l'espace politique nécessaire pour établir une commission n'est disponible qu'au bout de plusieurs années et qu'insister sur des facteurs considérés comme de bonnes pratiques peut par conséquent finir par payer, même si cela se produit à un stade plus avancé du processus. De plus amples analyses sont nécessaires pour évaluer dans quelle mesure le moment de la création d'une commission vérité a un impact sur les perceptions de son succès.

La discussion n'a pas été concluante en ce qui concerne la proportion de la conception d'une commission vérité qui doit être décidée par les parties au cours des négociations de paix. Il ne fait aucun doute que les parties auront le sentiment d'avoir plus de garanties si elles définissent elles-mêmes tous les éléments d'un mandat; toutefois, leurs intérêts peuvent aller à l'encontre de certains des principes essentiels énoncés plus haut. Jusqu'à présent, les commissaires ont bénéficié d'une marge d'interprétation de leurs mandats qui a tantôt renforcé les paramètres de départ, et les a tantôt remis en cause.

Les commissaires et leurs équipes doivent être indépendants et compétents

Un point a été soulevé à de nombreuses reprises lors du symposium, à savoir l'importance du leadership. Une institution qui voit le jour sans précédent, sur la base d'un accord extraordinaire, et qui a devant elle une tâche empreinte d'une énorme signification morale et symbolique, a besoin d'une supervision forte, compétente et indépendante.

Cette remarque est formulée clairement dans le rapport de 2013 du Rapporteur spécial des Nations Unies, qui se montre très critique envers l'accent mis sur la «représentativité» des commissaires, qui domine actuellement les critères de sélection des commissaires, au détriment des qualifications ou des caractéristiques personnelles. Les rédacteurs des projets de mandats ont tenté de créer des commissions vérité qui soient des microcosmes de

la société, s'assurant que toutes les régions, les appartenances ethniques et les allégeances politiques sont représentées. Si cette tendance est motivée par une préoccupation de légitimité et d'équité fondée, plusieurs commissions ont traversé des crises en raison du manque d'aptitude de certains de leurs membres. Les commissaires doivent posséder de solides qualités de communication et être capables d'instaurer la confiance afin de traduire des attentes élevées en projet et activités concrets et d'expliquer les contours du travail de la commission.

La présentation et la discussion consacrées au Guatemala ont souligné le rôle singulier qu'ont joué les commissaires dans la dissipation de la méfiance publique, initialement très élevée, à l'égard de la commission. La commission était de petite taille, n'étant constituée que de trois membres, ces derniers ayant été sélectionnés sur des critères de compétences et de crédibilité, et non en fonction de leur représentativité. Les commissaires ont su aller à la rencontre des communautés et engager le dialogue avec les organisations de la société civile pour répondre aux préoccupations des victimes. De plus, la commission avait à sa disposition des équipes qualifiées dont le travail a permis aux commissaires de se concentrer sur une vision plus globale et sur l'intégrité de l'exercice.

La Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya fournit un contre-exemple. Elle s'est soumise à un processus complexe de sélection de ses commissaires en s'appuyant sur des exigences légales rigoureuses, mais n'a que très peu tenu compte des antécédents des différents commissaires, avec pour conséquence une nomination controversée de son président. Lorsque des préoccupations ont été exprimées au sujet d'une possible implication du président dans des violations des droits de l'homme par le passé, la légitimité du processus de recherche de la vérité a été remise en question, et la commission a dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie à traiter de cette question.

Il faut des commissions fortes pour forger des recommandations politiques convaincantes. Des recommandations trop générales, ne reposant pas sur l'enquête effectuée ou ne bénéficiant pas de compétences techniques faisant autorité, manqueront de crédibilité et ne pourront pas recueillir l'appui nécessaire à leur mise en œuvre.

Il a également été souligné que même les mandats qui sont détaillés laisseront certains de leurs volets ouverts à l'interprétation des commissaires. Les participants à un processus de paix doivent être préparés au fait que le mandat sera mis en œuvre par des personnes ayant l'autorité et la capacité d'élaborer leur propre vision.

Attention à l'objectif de «réconciliation» d'une société divisée

Les mandats des commissions vérité affichent bien plus souvent au premier plan un objectif de réconciliation plutôt que celui d'établir la vérité. De plus en plus de commissions sont

créées avec l'idée que leur tâche principale est de réconcilier la société, ou, dans certains cas, de réconcilier les victimes individuelles et les auteurs d'exactions.

L'entreprise de réconciliation dépasse toutefois souvent ses limites, ce qui amène les commissions sur un terrain où elles sont susceptibles de négliger les droits des victimes. Le risque que cela se produise est particulièrement important dans les cas où les négociateurs créent une commission qui pourrait protéger les auteurs d'exactions de futures poursuites judiciaires à travers des mécanismes tels que des amnisties ou d'autres obstacles à l'obligation de rendre des comptes. Si ses partisans peuvent essayer de légitimer une telle manœuvre en appelant l'attention sur l'expérience de la Commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud, caractérisée par un «compromis politique», les participants au symposium ont souligné que de telles formulations sont le fruit d'une compréhension déformée et fragmentaire du mécanisme utilisé dans ce contexte, et de ses conséquences.

En outre, il est nécessaire de ne pas se voiler la face quant aux confusions et aux mystifications qui sont susceptibles de se produire à la table des négociations. Il se peut en particulier que les parties associent la réconciliation à des alternatives à la justice pénale. Ôter les illusions des parties de telles notions peut les décevoir sur le coup, mais cela permet également d'introduire des éléments de réalisme dans la manière dont les commissions vérité sont conçues.

Il est également possible que les sociétés nourrissent l'idée erronée selon laquelle le pays sera réconcilié quand la commission aura terminé son travail, et que la réconciliation est liée directement au pardon que les victimes sont censées accorder. C'est le meilleur moyen de faire naître scepticisme et résistance quant au travail d'une commission vérité.

Pourquoi le soutien de la communauté internationale fluctue

Soutenir les commissions vérité est un «pari» risqué pour les organisations internationales. Les commissions sont des institutions ponctuelles qui doivent exécuter des mandats extrêmement ambitieux dans un laps de temps restreint et dans des sociétés divisées; elles manquent généralement des infrastructures nécessaires, de compétences, de bonne volonté, de la confiance de la population et de garanties de la bonne foi des dirigeants à leur égard.

Historiquement, les membres de la communauté internationale ont retiré leur soutien – qu'il soit d'ordre politique, technique, financier ou moral – en réponse à une crise interne ou en raison de changements dans leurs propres politiques nationales ou dans leurs gouvernements. Ce phénomène de «choix sélectif» peut se traduire par des financements pour certaines commissions vérité tandis que d'autres sont privées de ressources, malgré un besoin de soutien équivalent.

Au Kenya, un contentieux de longue durée au sujet de l'aptitude du président de la CVJR a entraîné une crise de crédibilité, d'abord au sein de la société civile puis parmi les organisations internationales. À mesure de l'évolution de la crise, les groupes de la société civile kényane ont accordé ou retiré leur soutien à la commission, ce qui a conduit les bailleurs de fonds et les organisations non-gouvernementales internationales à en faire de même.

Si, de l'avis des participants, le soutien international aux commissions est souhaitable, une crise ouverte peut susciter diverses réactions de la part des institutions. Le choix de retirer le soutien à la commission kényane était-il judicieux, du fait de la situation très problématique de son président, ou a-t-il seulement privé des commissaires qui étaient de bonne foi de leur chance de mener à bien leur mission malgré les difficultés? Le symposium n'a pas cherché à apporter de réponse définitive à de telles questions, mais la persistance de différentes analyses de la commission kényane a renforcé l'idée selon laquelle les standards et normes directrices ne peuvent s'étendre à tous les contextes et permis de réaffirmer que face à des situations de crise, les praticiens doivent s'en remettre à des analyses solides et à la responsabilité politique.

Les participants ont également insisté sur l'importance des compétences techniques et se sont accordés à dire qu'il était improductif d'attribuer des moyens financiers à une commission ne disposant pas de commissaires forts et indépendants ou de personnel compétent.

Une idée a été présentée, qui nécessite d'être débattue plus amplement: les bailleurs devraient-ils établir un fonds d'affectation spéciale, ou un autre mécanisme de consultation et de coopération, dans le but de financer la création et/ou les activités des commissions vérité?

Une commission vérité est-elle adaptée? La nécessité d'une analyse politique sérieuse

Les participants ont insisté sur le fait qu'ignorer le contexte local se traduit par des commissions vérité insatisfaisantes et inopportunes. En particulier, l'échec de la maîtrise des éléments perturbateurs ou de l'identification des obstacles à l'obligation de rendre des comptes compromet la viabilité des commissions sur le long terme. Il est donc impératif que les médiateurs de paix et les praticiens de la justice transitionnelle procèdent à une analyse minutieuse du paysage politique avant de recommander la création d'une commission vérité et d'en définir la portée et les compétences. Il a été unanimement admis qu'il est préférable qu'il n'y ait pas de commission vérité à court terme plutôt qu'une commission qui échoue dans sa tâche, démoralise les victimes et déçoit les parties prenantes.

La composition de la société civile semble constituer un élément fondamental. Celle-ci est-elle suffisamment indépendante pour promouvoir les droits des victimes? Est-elle assez

avertie pour définir des programmes de justice transitionnelle détaillés et prendre des décisions tactiques difficiles?

L'analyse peut révéler qu'une commission vérité n'est pas justifiée, mais que le droit à la vérité – et le droit des victimes en général – peut bénéficier d'autres mesures pratiques ou d'autres réformes. Par exemple, s'il existe des éléments perturbateurs puissants qui constituent une menace pour les victimes, des politiques telles que la vérification des antécédents et la réforme du secteur de la sécurité peuvent s'élever au rang de priorité. Si le problème réside dans un manque de transparence, prendre des mesures relatives à l'accès à l'information et à l'obligation pour le gouvernement de rendre des comptes peuvent s'avérer cruciales.

Choisir le bon moment et les stratégies appropriées pour garantir l'obligation de rendre des comptes

Si la responsabilité de soulever les questions relatives à l'obligation de rendre des comptes incombe aux médiateurs de paix, quel est le meilleur moment pour le faire?

Dans le passé, les médiateurs ont émis la possibilité d'établir une commission vérité comme constituant une première étape vers l'obligation de rendre des comptes. Les parties au conflit se sont abstenues d'accepter de telles propositions lorsqu'elles avaient le sentiment que les conclusions d'une commission vérité risquaient de mettre en péril leurs aspirations politiques. Les médiateurs pouvaient alors compter sur le passage du temps pour que le mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités finisse par rendre justice aux victimes. Mais les médiateurs ont-ils accès aux mêmes tactiques aujourd'hui, avec la notoriété des poursuites pour crimes de guerre ces dernières décennies, à La Haye, au Rwanda ou ailleurs, à laquelle s'ajoutent les évolutions du droit pénal international? Plus fondamentalement, un nouveau cadre juridique international intègre les droits des victimes, y compris le droit de connaître la vérité sur des violations passées, comme élément crucial d'un accord de paix.

La justice transitionnelle propose des outils pour se frayer un chemin à travers ces tensions. Cependant, la notion d'approches globales de recherche de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition est parfois vue comme une incitation à établir des institutions qui fonctionnent en parallèle et en même temps, ce qui n'est pas toujours possible. En adoptant une approche inflexible, on court le risque de priver les participants à un processus de paix et de responsabilité de la vision stratégique nécessaire pour penser à long terme et, dans certains cas, pour mener une action progressive en faveur de l'obligation de rendre des comptes.

La Colombie a choisi d'aborder cette question de manière franche. Dans les négociations avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), le gouvernement s'est

montré direct sur la question des contraintes juridiques qui existent désormais à l'échelle nationale et internationale, au lieu d'éviter le sujet. Le gouvernement a appelé publiquement les FARC à voir qu'ils n'avaient pas le choix et devaient s'engager sur la voie de négociations qui entendent – à l'avenir – poursuivre ceux qui sont jugés les plus responsables de crimes internationaux. Les FARC, pour leur part, ont également trouvé des raisons d'inclure une commission vérité à l'accord de paix, car si ce n'avait pas été le cas, il n'y aurait eu que peu de place pour une évaluation politique des causes du conflit.

Les «bonnes pratiques» identifiées précédemment ne fournissent que peu d'indications quant au bon moment à choisir pour mettre en place des mesures d'obligation de rendre des comptes. Si une vision idéale, purement légale, considère les principes de la justice transitionnelle comme nécessitant une action immédiate, les avis recueillis lors du symposium étaient unanimes: dans la plupart des cas, des contraintes relatives à la sécurité, aux capacités, aux niveaux de demande, et à la durabilité du processus de paix obligeront les parties et les médiateurs à réfléchir en termes de séquences. Ce qui semble essentiel, c'est la productivité des premières étapes et leurs retombées sur la société.

Conclusions

Le symposium a pour la première fois permis de rassembler des participants issus des domaines de la négociation de paix et de la recherche de la vérité afin de débattre du rôle qu'ils jouent dans la consolidation de la paix. Il a donné la chance exceptionnelle aux participants d'observer d'autres approches sur des questions clés de la justice transitionnelle et des processus de paix, et de développer de nouveaux outils pour des processus de paix plus solides, plus efficaces et plus résistants.

L'objectif fondamental de création d'un forum d'échange d'opinions et d'expériences entre les différentes communautés de praticiens a été jugé satisfaisant par les participants. Ces derniers espèrent que d'autres échanges et débats suivront cette première discussion encourageante.

1. Pablo de Greiff, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, A/HRC/24/42, 28 Août 2013 [Ci-après dénommé Rapport De Greiff], 16 ff.

PROGRAMME DU SYMPOSIUM

MERCREDI 13 NOVEMBRE 2013

9:30-9:40

Accueil & Objectifs de la rencontre

David Tolbert

Président, Centre international pour la justice transitionnelle

9:40-10:00

Discours inaugural:

Kofi Annan

*Secrétaire général des Nations Unies (1997-2006)
Président de la Fondation Kofi Annan*

10:00-10:30

Questions/Réponses avec Kofi Annan

10:45-12:00

Première Session. Accords de paix et commissions vérité

Une discussion au sujet des raisons qui sous-tendent la proposition de commissions vérité dans les processus de paix. Qui étaient les premiers partisans de l'instauration de commissions vérité dans les processus de paix et quelles étaient leurs attentes quant à ces commissions? Puisque ces dernières ont tout d'abord été établies dans des contextes post-dictatoriaux, à quels défis doivent-elles faire face dans des conditions d'après-conflit? Quelles sont les difficultés rencontrées par les commissions issues de négociations de paix?

Modérateur:

Alan Doss

*Conseiller politique principal, Fondation Kofi Annan
Ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la République démocratique du Congo et pour le Libéria*

Intervenants:

Pablo de Greiff

*Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition
Directeur de la recherche, Centre international pour la justice transitionnelle*

Jean Arnault

*Ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la Géorgie, l'Afghanistan, le Burundi et le Guatemala
Chercheur non-résident, Centre pour la coopération internationale, Université de New York*

12:00-13:15

Deuxième Session. Pensée conventionnelle et normes

Une discussion sur le choix des principes et pratiques essentielles à suivre afin d'établir des commissions vérité qui soient indépendantes, crédibles et efficaces. Les orientations et tendances relevées actuellement dans les commissions vérité permettent-elles d'atteindre cet objectif? Examiner des situations où un manque de normes a produit des mécanismes de recherche de la vérité faibles et d'autres où une «trop grande standardisation» a posé problème.

Modérateur:

David Tolbert

Président, Centre international pour la justice transitionnelle

Intervenants:

Cécile Aptel

Conseillère principale en matière de politique juridique, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Eduardo González

Directeur du Programme vérité et mémoire, Centre international pour la justice transitionnelle

14:15-15:30

Troisième Session. Facteurs de risque pour les processus de recherche de la vérité

Aborder les tournants clés de l'existence d'une commission vérité, en particulier à ses débuts (dispositions de l'accord de paix; mandat légal; nomination des membres). Décrire des exemples de stagnation ou de lancement raté de commissions vérité et étudier le rôle des médiateurs de paix et autres praticiens internationaux. Les faiblesses et les échecs sont-ils imputables à un excès de zèle à l'égard des principes et tendances existants, ou à leur défaut? Aurait-il été possible de faire autrement? Quels avantages et inconvénients ont pu être observés quant à l'existence d'une participation internationale directe dans les commissions, que ce soit au niveau des commissaires ou du personnel?

Modérateur:

Jordan Ryan

Administrateur assistant et Directeur du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du Programme des Nations Unies pour le développement

Intervenants:

Ian Martin

Ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Timor oriental, le Népal et la Libye Ancien Secrétaire général d'Amnesty International

Betty Murungi

Vice-Présidente de la Commission kényane des droits de l'homme Ancienne Vice-Présidente et commissaire de la Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya

16:00-17:30

Quatrième Session. Saisir les opportunités: comment faire face aux moments critiques d'une commission vérité?

Décrire des réponses efficaces à l'égard des situations critiques et des difficultés rencontrées dans les processus de commissions vérité. Comment les parties prenantes internationales ont-elles fait face aux mandats légaux faibles, au soutien politique en déclin, à la méfiance de la population, au manque de ressources, et aux autres défis? Dans des situations nouvelles, où les principes directeurs sont rares et où il n'y a que peu de comparaisons possibles, comment ont agi les partisans internationaux des commissions vérité?

Modérateur:

Alvaro de Soto

*Ancien Envoyé spécial des Nations Unies pour l'Amérique Centrale, le Myanmar, Chypre, le Sahara occidental et pour le conflit israélo-arabe
Professeur Invité de Résolution des conflits, Sciences Po, Paris*

Intervenants:

Marcie Mersky

Directrice des programmes, Centre international pour la justice transitionnelle

Howard Varney

Conseiller de programme, Centre international pour la justice transitionnelle

17:30-18:00

Débat de clôture

Intervenante:

Joëlle Jenny

Directrice du Département Prévention des conflits et politique de sécurité, SEAE, UE

9:00-10:30

Cinquième Session. Le rôle de la communauté internationale face aux situations difficiles

Forts des expériences acquises, que devraient faire la communauté internationale et les médiateurs pour prévenir les problèmes qui surviennent lors de la mise en place des commissions et quand celles-ci rencontrent des difficultés? Comment peut-on garantir un soutien international constant aux commissions naissantes? Réfléchir au sujet des secteurs de difficulté, comme par exemple à la manière de maintenir un soutien politique national, de garantir l'attention internationale, et d'obtenir des ressources adéquates. Comment pouvons-nous améliorer les principes directeurs actuels et les connaissances que nous possédons sur les commissions?

Modératrice:

Priscilla Hayner

Auteur et experte indépendante dans le domaine de la justice transitionnelle

Intervenants:

Francesc Vendrell

Professeur adjoint de Relations internationales, Ecole Paul H. Nitze d'études internationales avancées de l'Université Johns Hopkins

Chercheur invité, Ecole d'économie et de sciences politiques de Londres

Ancien Représentant spécial de l'UE pour l'Afghanistan et Ancien Représentant personnel du Secrétaire général et Responsable de la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan

Ahmedou Ould Abdallah

Ambassadeur; Président du Centre des stratégies pour la sécurité du Sahel-Sahara; Ancien Représentant spécial pour le Secrétaire général des Nations Unies pour la Somalie, le Burundi et l'Afrique de l'Ouest

14:00-15:30

Conclusion et recommandations

Dans la séance de clôture, les intervenants présenteront un aperçu des conclusions du symposium, en insistant plus particulièrement sur les recommandations qui ont été faites et sur les prochaines étapes.

Co-Présidents:

Alan Doss

Ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la République démocratique du Congo et pour le Libéria

David Tolbert

Président, Centre international pour la justice transitionnelle

11:00-12:30

Sixième Session. Et maintenant, où allons-nous: Le besoin impérieux de solutions

Présentation de situations nouvelles dans lesquelles la recherche de la vérité pourrait faire partie du processus de paix, comme en Colombie et au Myanmar, et discussion. Que peuvent faire les médiateurs de paix et les praticiens de la justice transitionnelle pour apporter une meilleure contribution à ces processus, si cela est justifié? Comment prendre en compte les considérables différences culturelles, politiques et institutionnelles dans ces nouveaux cas qui se profilent?

Modérateur:

Paul Seils

Vice-Président et Conseiller général, Centre international pour la justice transitionnelle

Intervenants:

Juanita Goebertus Estrada

Conseillère, Bureau du Haut-Commissaire pour la paix, Gouvernement de Colombie

Rodrigo Uprimny

Directeur Exécutif, Centre d'études de droit, justice et société



1. UN ÉCHEC PROGRAMMÉ? ÉVALUATION DES TENDANCES OBSERVÉES DANS LES COMMISSIONS VÉRITÉ CRÉÉES APRÈS UN CONFLIT VIOLENT

Par Eduardo González

Exposé du problème

Les commissions vérité sont désormais un élément constitutif courant des politiques d'après-conflit¹, et les parties impliquées dans les processus de paix incluent systématiquement ces commissions à l'ordre du jour de leurs négociations et des accords finaux².

Il y a de bonnes raisons de penser qu'une commission vérité peut contribuer à reconstruire une société déchirée par un conflit violent. Établir les faits relatifs aux violations passées en faisant preuve de rigueur et d'impartialité peut aider à restaurer les droits des victimes. En interprétant le contexte historique du conflit, une commission peut mettre en évidence les facteurs qui ont alimenté la violence. Et en offrant un cadre respectueux et sécurisant aux témoignages, elle peut ouvrir la voie à la guérison des victimes et à la réintégration des anciens combattants dans la société.

Quand un conflit n'est pas examiné sérieusement, il persiste sous la forme d'une mémoire collective polarisée et de mensonges stratégiques qui peuvent alimenter la méfiance, l'humiliation et de nouveaux cycles de violence. En faisant la lumière sur les faits et en donnant l'occasion aux divers groupes de raconter leur histoire, les commissions réduisent la possibilité de manipulation et de propos haineux, et sont susceptibles de restaurer un climat de confiance parmi les citoyens.

Certaines de ces considérations figurent en bonne place lorsque les parties à un conflit envisagent d'inclure une commission vérité à un accord visant à mettre un terme à la violence. D'anciens ennemis peuvent avoir une réelle volonté de créer une paix durable et de renforcer la solidarité sociale. Il arrive cependant que l'idée d'établir une commission vérité découle de raisons pragmatiques, et soit par exemple considérée comme une solution pour échapper à des poursuites pénales pour des violations commises au cours du conflit. Les parties peuvent juger dangereuses les poursuites pénales qui seraient engagées contre leurs partisans, des procès gênants risqueraient de mettre en péril la viabilité politique des parties une fois la paix conquise, et les récriminations entre les parties pourraient se poursuivre après la signature d'un accord de paix.

Ce sont donc des raisons à la fois idéalistes et pragmatiques qui poussent à l'inclusion de commissions vérité aux processus de paix.

La communauté internationale a pu observer une confirmation de cette tendance, et l'a dans l'ensemble soutenue. Les prati-

ciens internationaux du domaine des droits de l'homme et de la médiation pour la paix considèrent les commissions vérité comme un élément constitutif d'une politique de justice transitionnelle efficace et comme des instruments qui peuvent contribuer au renforcement de l'état de droit et à la défense des droits des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme.

Conséquence directe de l'intérêt porté aux commissions vérité et des connaissances croissantes acquises sur leur fonctionnement, un certain nombre de principes, meilleures pratiques et recommandations ont été définis avec pour objectif de proposer des orientations aux acteurs nationaux et internationaux lorsque des institutions de recherche de la vérité sont proposées dans le cadre d'un processus de paix³. Diffuser des principes et de meilleures pratiques peut fournir des arguments en faveur de mécanismes solides et renforcer la position des victimes et des organisations de la société civile lorsque leurs voix ne sont pas entendues.

Pourtant, étonnement, malgré toutes les attentes qui entourent les commissions vérité et la croissance des connaissances en la matière, des initiatives lancées récemment se sont vues confrontées à des crises graves qui ont nui à leur bon fonctionnement⁴. Certains de ces exemples négatifs récents semblent avoir une explication simple: créer des commissions sans suivre les meilleures pratiques, c'est les vouer à l'échec⁵. Il est nettement plus difficile d'expliquer pourquoi des commissions qui ont bénéficié d'un soutien international considérable, de la participation d'experts internationaux et des acquis des exemples passés ont également échoué à atteindre leurs objectifs⁶. La pensée conventionnelle proposée par la justice transitionnelle serait-elle un élément constitutif du problème? Est-il possible que malgré les mises en garde contre l'application automatique des meilleures pratiques, les rédacteurs de projets de commissions et autres parties prenantes se focalisent plus sur ce qui semble constituer des normes internationales que sur les réalités du terrain?

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition a récemment tiré la sonnette d'alarme sur ces défis, invitant la communauté internationale à procéder à un examen critique des tendances observées dans les pratiques des commissions vérité⁷.

Une analyse critique des principes et meilleures pratiques mis en application par les commissions vérité ne devrait pas être perçue comme une tentative de dénigrement des efforts déployés par les acteurs des domaines de la médiation pour la paix et de la

justice transitionnelle pour instiller des considérations relatives aux droits de l'homme dans les processus de paix. La convergence internationale autour des meilleures pratiques réduit la possibilité que des éléments perturbateurs fassent blocage à des enquêtes sérieuses ou établissent des commissions faibles⁸.

Paradoxalement, la réussite de commissions vérité qui «suivent des instructions à la lettre» n'est pas exempte de risques, car une telle approche suggère que les meilleures pratiques sont facilement transposables d'un contexte à un autre. Il n'apparaît pas forcément toujours clairement quels principes directeurs dérivent effectivement des obligations en matière de droits de l'homme et quels autres sont simplement le résultat d'observations pratiques. Et il se peut que des caractéristiques courantes des mandats des commissions soient acceptées comme constituant des meilleures pratiques alors qu'elles ne représentent qu'une tendance.

Le présent article passe en revue des tendances fortes de l'établissement des commissions vérité qui sont désormais considérées comme des bonnes pratiques. Il procède à leur examen critique et propose des questions susceptibles d'encourager le débat et la formulation de nouvelles réponses. L'article part du principe que les commissions vérité peuvent apporter une contribution précieuse aux droits de l'homme dans le contexte fluide d'un processus de paix, mais il prend également au sérieux les mises en garde intégrées dans différents énoncés de meilleures pratiques⁹.

Les commissions vérité dans les contextes d'après-conflit

Les premières commissions vérité ont été instaurées dans des contextes de transition ayant suivi la chute d'un régime autoritaire, comme dans les pays du Cône Sud de l'Amérique latine. Les premières commissions instaurées dans des contextes d'après-conflit à la suite de négociations de paix l'ont été au Salvador (1992) et au Guatemala (1994).

Aux yeux de certains, il est plus difficile d'instaurer une commission dans un environnement d'après-conflit que dans un contexte post-autoritaire du fait de la difficulté méthodologique associée aux enquêtes sur les schémas de violations typiques des conflits armés internes¹⁰. Les conflits sont généralement caractérisés par des schémas variés de violations commises par plusieurs agents différents, ce qui rend dans certaines circonstances la distinction entre victime et auteur d'exactions moins nette¹¹. À l'inverse, les enquêtes menées sur les schémas de violations typiques des régimes autoritaires portent généralement sur une violence commise très majoritairement par un seul agent: les forces de répression de l'État¹².

Cette distinction s'appuie toutefois sur l'observation d'un certain type de régime autoritaire et de conflit interne, et, comme toute généralisation, son intérêt est limité. De nombreux cas sont hétérogènes, dans la mesure où les conflits armés internes

découlent parfois d'une intensification des tensions causées par un régime oppressif, comme au Guatemala et au Salvador. Dans certains cas également, un régime autoritaire est installé après qu'un conflit a affaibli les institutions démocratiques, comme au Mali.

La forme prise par la transition, à savoir la défaite totale d'un camp ou la négociation, permet une meilleure distinction entre les commissions vérité. Les conflits – politiques ou armés – qui se terminent par la victoire totale d'un camp donnent au vainqueur une énorme marge de manœuvre et la possibilité de demander aux responsables d'exactions du camp opposé de rendre des comptes («justice des vainqueurs»). En revanche, dans le cas des régimes autoritaires ou des conflits résolus par le biais de négociations, les parties se prêtent à un jeu de calcul et de compromis lors de la définition des aspects clés de la transition, et cela inclut l'obligation de rendre des comptes.

Dans les situations de conflit prolongé, il est de plus en plus rare d'obtenir une victoire militaire irréfutable, comme au Sri Lanka. Dans de nombreux cas, des négociations ont lieu une fois que les rivaux épuisés décident de préserver leurs gains partiels plutôt que de risquer de tout perdre ou de voir les effusions de sang se poursuivre. Occupant une place à part parmi les commissions d'après-conflit, leurs mandats traduisent souvent des négociations compliquées et les positions des parties prenantes, plutôt que les réalités du conflit et les intérêts des victimes.

Dans un tel scénario, il est possible que des acteurs intéressés, soucieux de justifier leur rôle dans le conflit et d'accroître leur prestige dans le nouvel ordre politique, ne soient guère enclins à une enquête sur les exactions passées, même s'ils nourrissent du ressentiment à l'égard des violations commises par leurs rivaux. Lorsque les parties sont convaincues des bénéfices potentiels d'une commission vérité, il se peut que leurs attentes soient exagérées du fait d'une connaissance lacunaire d'expériences passées bien connues, comme celle de l'Afrique du Sud.

La première complication que va rencontrer une future institution de recherche de la vérité ne réside alors pas dans la complexité de son enquête, mais dans son processus de création. Les parties qui ont des antécédents problématiques en matière de droit de l'homme sont souvent celles qui fixent le cadre général d'une future commission. À ce stade, le défi pour les médiateurs et les experts consiste à se frayer un chemin au milieu de ces tensions et à essayer de préserver l'indépendance et l'efficacité du processus de recherche de la vérité, tout en gérant les attentes.

Les écueils sont nombreux. Les parties peuvent rechigner à s'engager dans la recherche de la vérité et refuser de reconnaître l'importance de cette dernière pour la consolidation de la paix. Il se peut également qu'elles incluent leurs propres termes à une commission pour plus tard négliger leur engagement. Ces deux attitudes – opposition active et négligence bénigne

– nécessitent des réponses cohérentes et stables de la part des médiateurs, des experts, des amis des processus de paix, et des autres parties prenantes internationales, afin d'encourager un engagement plus constructif.

Le défi, pour les médiateurs et les praticiens de la justice transitionnelle, est d'encourager les parties à : faire en sorte que des garanties suffisantes soient mises en place pour assurer l'indépendance de la commission dès que l'idée de sa création a été exprimée, maintenir un soutien matériel et politique actif tout au long de l'enquête, et s'engager à tenir compte sérieusement des résultats et des recommandations produits par la commission sur le long terme.

Réévaluer les pratiques et les tendances

Remettre en question certaines tendances actuelles des commissions vérité et les circonstances dans lesquelles elles naissent à l'issue de processus de paix exige de faire une distinction entre deux types de prescriptions: 1) celles qui sont ancrées dans les principes des droits de l'homme et qui doivent être fortement recommandées en toutes circonstances, et 2) celles qui reposent sur des observations de facteurs de réussite dans des contextes spécifiques. Parmi les prescriptions de la première catégorie, on peut citer le droit à réparation des victimes, la protection des garanties inhérentes à une procédure équitable, et le principe de non-discrimination.

En vertu de ces principes, par exemple, s'assurer que les commissions vérité ne comportent pas de dispositions exigeant des victimes qu'elles renoncent à certains droits en échange d'autres constitue une norme solide, qui repose sur des obligations relatives aux droits de l'homme. Les victimes doivent bénéficier de l'intégralité de leurs droits, de même que l'État est obligé de garantir les droits de l'homme; personne ne peut exiger des victimes qu'elles choisissent entre leur droit à la vérité et leur droit à une enquête criminelle ou à réparation. De la même manière, s'assurer que les commissions vérité respectent les éléments fondamentaux d'une procédure équitable va dans le sens des protections essentielles des droits de l'homme, lorsque les commissions ont un mandat leur permettant de contribuer activement aux procédures pénales éventuelles¹³.

Les principes de non-discrimination sont également fondamentaux. Afin d'éviter toute discrimination, intentionnelle ou non, les commissions devraient s'évertuer à accorder une attention particulière aux droits spécifiques des groupes qui sont historiquement marginalisés ou particulièrement vulnérables, comme les femmes¹⁴, les enfants¹⁵, et les peuples autochtones¹⁶. Non seulement ces efforts vont dans le sens des principes des droits de l'homme, mais ils constituent une bonne ligne d'action car ils ont pour effet d'encourager la participation à la commission et d'enrichir les conclusions et les recommandations de cette dernière.

En outre, il peut y avoir des prescriptions qui ne soient pas spécifiques à un certain pays, mais qui sont techniquement nécessaires à toute institution viable. Il s'agit là uniquement de recommandations techniques, concernant la gestion d'une commission vérité, qui garantissent l'adéquation du financement et du budget, ou des termes de référence suffisamment clairs pour l'enquête. Ces compétences de base sont exigées de toute institution, pas seulement d'une commission vérité.

Ce qui par contre requiert une réévaluation critique, ce sont les principes directeurs et les tendances qui ne sont pas nécessairement liés aux principes relatifs aux droits de l'homme et dépassent les compétences de base.

Des commissions vérité au mandat trop ambitieux

Le mandat d'une commission vérité est son document légal fondateur. Il prend souvent la forme d'un décret ou d'un projet de loi, même si certaines commissions ont été mises sur pied par d'autres biais¹⁷. Les mandats légaux incluent généralement les éléments suivants:

- Les objectifs d'une commission vérité
- Les fonctions qui lui sont assignées
- L'ampleur de l'enquête
- Les pouvoirs et ressources dont elle dispose, notamment le délai alloué à ses activités
- La composition de la commission¹⁸

La tendance la plus généralement observée dans la pratique des commissions vérité actuelles est à la complexité, ce qui se traduit par des mandats étendus, des objectifs plus ambitieux, davantage de fonctions, une plus grande ampleur de l'enquête, plus de pouvoirs, et des commissions plus étendues qui représentent tous les segments de la société. On peut voir dans cette expansion une volonté d'assurer qu'un plus grand nombre de victimes puisse être reconnu et de permettre à plus de secteurs de la société de participer à l'expérience. Mais, comme nous allons le voir, cette tendance n'est pas sans poser problème.

Les toutes premières commissions vérité avaient des objectifs et des fonctions limités, leur tâche se résumant en général à établir des faits par le biais de l'investigation. Leur objet se limitait à certain schémas de violations des droits de l'homme, sur une période limitée¹⁹, et elles bénéficiaient de pouvoirs et de ressources limités qui s'avéraient néanmoins adéquats.

À titre d'exemple, la Commission nationale chilienne pour la vérité et la réconciliation avait pour objectifs l'établissement des faits et la contribution aux politiques, dans le but ultime de prévenir toute répétition²⁰. Les fonctions de la commission étaient de l'ordre de l'investigation et se limitaient aux actions nécessaires à la préparation d'un rapport qui fasse autorité.

La commission se concentrait sur seulement trois types de conduite: les exécutions arbitraires, les disparitions forcées, et les meurtres commis par des opposants armés. Les pouvoirs de la commission se limitaient à l'interrogation de sources potentielles pour obtenir des informations, et il n'était pas question de contraindre des particuliers à coopérer avec la commission.

Cela étant, la tendance observée au cours des trente dernières années est allée dans le sens d'une expansion des mandats dans toutes ses dimensions, et cette tendance a souvent été présentée comme constituant une bonne pratique ou une obligation du point de vue des droits de l'homme²¹.

Prenons l'exemple récent de la Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya (CVJR)²², dont le mandat énumère 18 objectifs distincts, 12 fonctions distinctes, et un large catalogue des conduites sur lesquelles l'enquête doit porter. Si son mandat comporte des redites, il exprime néanmoins une volonté claire de créer une institution exhaustive, chargée non seulement d'établir les événements factuels qui se sont produits, mais aussi de fournir une explication historique et sociale à ces événements. Outre ces fonctions et objectifs d'investigation ambitieux, la commission était chargée d'une série d'objectifs et de fonctions dans le but d'octroyer des réparations aux victimes et de proposer des recommandations pratiques à différentes institutions étatiques. Le travail de la CVJR portait sur des violations flagrantes des droits de l'homme, définies de manière à inclure tous les crimes contre l'humanité, mais également d'autres abus et conduites, notamment la marginalisation économique, l'oppression ethnique, et la corruption, qui ont eu lieu après l'indépendance du Kenya en 1963. La CVJR s'est vue dotée de pouvoirs considérables, dont la capacité d'assigner des personnes à comparaître ou d'exiger la production de documents, la possibilité de faciliter les amnisties pour les personnes qui coopèrent avec l'enquête, et le pouvoir de rendre ses recommandations obligatoires pour les institutions gouvernementales kényanes.

Il est évident qu'un mandat extrêmement étendu, comme l'illustre l'exemple du Kenya, ne peut que poser de graves difficultés techniques à n'importe quelle investigation. Comme l'a admis la commission dans son rapport final, même dans des circonstances idéales et en bénéficiant d'un soutien politique indéfectible et de ressources abondantes²³, satisfaire à un tel mandat se révélerait extrêmement contraignant. Dans des conditions réelles, où le soutien politique est loin d'être idéal et les ressources sont limitées, un mandat extrêmement large peut bercer les parties prenantes d'attentes illusoire, poser des problèmes techniques insolubles aux chercheurs et faire que la commission ne peut même pas s'acquitter de ses fonctions les plus fondamentales de manière efficace et dans les délais impartis.

Un mandat trop ambitieux implique qu'il faut faire des choix et, peut-être, simplifier son exécution. Au Kenya, face à une tâche

insurmontable, la commission a décidé, assez raisonnablement, d'interpréter son mandat en faveur de la nécessité d'enquêter sur trois problèmes principaux: «(1) Les homicides illégaux et les disparitions forcées (y compris les assassinats politiques, les exécutions extrajudiciaires et les massacres); (2) La détention illégale, la torture et les mauvais traitements; et (3) Les violences sexuelles»²⁴. De même, face à un mandat qui s'étendait sur près de 50 ans de l'histoire du Kenya, la commission a choisi de n'étudier que 6 périodes spécifiques de violence²⁵.

L'expérience chilienne est utile, à des fins de comparaison. Si la Commission vérité et réconciliation chilienne (CVR) était dotée d'un mandat limité, dont la trop grande étroitesse a été critiquée, la crédibilité de son rapport a persuadé de vastes pans des parties prenantes et le gouvernement que le modèle en question était utile. C'est pourquoi une deuxième commission a été établie, qui en 2004 a travaillé sur d'autres schémas de violence, dont la torture et les violences sexuelles²⁶. En revanche, le risque encouru lorsqu'un mandat est trop vaste, comme dans l'exemple du Kenya, est que les résultats de l'enquête ne réussissent pas à satisfaire la population et donnent du grain à moudre aux éléments perturbateurs. Bien que le présent article ne suggère pas un retour à des mandats très étroits, limités à un petit nombre de violations, il est important de comprendre les risques et les défis qui vont de pair avec des mandats très vastes.

Autre élément qui mérite d'être mentionné: le développement des mandats pour y inclure des pouvoirs importants, comme le pouvoir d'assignation, la capacité d'accorder des amnisties aux personnes qui coopèrent avec la commission, et la nature obligatoire des recommandations pratiques. L'argument des partisans de tels importants pouvoirs est que ceux-ci peuvent contribuer à garantir une enquête appropriée face à la résistance des éléments perturbateurs et une réelle efficacité.

Les résultats d'un tel développement des pouvoirs d'une commission ne sont toutefois pas toujours brillants. Certaines commissions exercent leurs activités dans des environnements institutionnels faibles dans lesquels une assignation pourrait ne pas être exécutée et où les pouvoirs de facto dans le pays pourraient tourner les efforts de la commission en dérision, la faisant apparaître comme faible et inefficace. La Commission vérité et réconciliation du Libéria, par exemple, s'est vu accorder une chambre judiciaire spéciale rattachée à la commission à seule fin de délivrer des assignations, une initiative qui s'est révélée coûteuse et pas toujours très productive. En outre, comme nous le verrons plus loin, doter une commission d'importants pouvoirs peut vouloir dire que celle-ci doit être établie par la voie légale, ce qui ouvre la possibilité d'un débat parlementaire difficile et prolongé.

Les débats au sujet de l'inclusion de pouvoirs d'amnistie ont créé des divisions dans des pays tels que le Timor oriental, le Kenya, le Libéria, le Népal et la Sierra Leone²⁷. Face à une opposition forte et des arguments légaux de taille, aucun mandat

n'a autorisé les amnisties pour violations flagrantes des droits de l'homme à un degré comparable à celui du mandat de la Commission vérité et réconciliation sud-africaine. Les préten-dus pouvoirs d'amnisties se sont limités à des amnisties pour des crimes n'atteignant pas le seuil des crimes internationaux, ou ont été réduits au simple pouvoir de recommandation d'amnisties, ou encore laissés de côté par la commission, persuadée de leur inefficacité quant à l'obtention d'informations utilisables.

Une autre tendance se rapportant à l'élargissement des mandats réside dans la capacité à faire des recommandations obligatoires, comme au Kenya, au Libéria et en Sierra Leone²⁸. La notion de recommandations obligatoires va à l'encontre de la logique et du raisonnement constitutionnel dans la mesure où elle équi-vaut à usurper les pouvoirs du gouvernement. Et effectivement, le caractère obligatoire des recommandations au Kenya a donné lieu à un recours constitutionnel contre la commission, dont le but était de bloquer la mise en œuvre des recommandations²⁹.

Paradoxalement, les commissions qui ne sont pas dotées d'importants pouvoirs peuvent – si les conditions politiques sont propices – apporter une plus grande contribution en examinant les éléments de preuve disponibles et en utilisant leurs pouvoirs de persuasion. Jusqu'à récemment avec la Commission nationale brésilienne de la vérité, aucune des commissions vérité d'Amérique latine ne disposait de pouvoirs d'assignation; pourtant, elles ont réussi à obtenir les informations nécessaires à la production de rapports solides.

Il se pourrait que l'examen des cas remette en question l'idée selon laquelle un mandat large profite toujours aux commissions. Les considérations pratiques, la hauteur des ressources, et la nécessité de garantir l'adoption de la législation dans les meilleurs délais doivent être prises en compte³⁰.

Des consultations sociales étendues

Les consultations nationales sont des processus officiels de dialogue entre les institutions gouvernementales et la société civile, menés en vue sonder les opinions, d'obtenir des propositions et de préciser les conditions d'un futur engagement auprès d'une commission vérité. Elles peuvent prendre la forme de rencontres avec des représentants de la société civile, de sondages d'opinion, de groupes de discussion, et de forums publics.

Le choix d'une approche consultative pour la création et le fonctionnement d'une commission vérité est l'un des éléments les plus notables généralement cités comme constituant une bonne pratique³². Typiquement, la consultation est vue comme un moyen d'encourager le soutien et la légitimité; elle représente un enrichissement pour la conception d'un instrument de justice transitionnelle. Il a toutefois également été suggéré que la consultation constitue une obligation relative aux droits de l'homme³², appuyée par des instruments essentiels des droits

de l'homme. Si la consultation relève peut-être d'un choix politique intelligent, l'argument selon lequel elle constitue un droit des victimes ou un devoir des États est moins convaincant.

Il est avéré que les commissions vérité établies dans la hâte, sans ne serait-ce qu'une communication de base avec les groupes de victimes, aura du mal à expliquer sa raison d'être à la population, à gagner la confiance nécessaire des participants, et à établir des partenariats. Pour citer un exemple récent, la Commission dialogue, vérité et réconciliation de Côte d'Ivoire³³ a été installée de manière expéditive, sans mandat approprié, sans désigner tous ses membres, et sans aucune consultation auprès des groupes de victimes. C'est la commission elle-même qui était censée consulter la population pour définir le mandat thématique le plus adéquat pour mener ses enquêtes. En septembre 2013, date de l'expiration légale de ses fonctions, la commission venait à peine d'achever un programme de consultations d'envergure pour définir la teneur de son mandat, et n'avait interrogé aucune victime.

Il ne fait aucun doute que les citoyens ont un droit de participation aux affaires publiques; la question est de savoir quelle forme doit prendre cette participation, et quels doivent en être les instruments. Des pourparlers directs avec des leaders clés de la société civile sont-ils à même de satisfaire l'obligation du respect de la participation publique, ou celle-ci devrait-elle comporter une forme de mobilisation publique massive? Les institutions gouvernementales représentatives suffisent-elles à satisfaire un tel droit, ou est-ce que les consultations devraient toujours être menées par le biais d'une action directe et locale?

C'est une question de moyens, d'objectifs et de contexte. Au moins sur le court terme, la fenêtre d'opportunité étant étroite³⁴, la consultation constitue un outil pour atteindre le but d'une perception de la commission vérité comme étant légitime et efficace. Il est important de déterminer l'étendue du soutien existant pour l'obligation de rendre des comptes, et donc combien de temps et de capital politique doivent être investis, et dans quelle forme de consultation. Par opposition à une telle vision pragmatique, certaines formulations actuelles au sujet des consultations font référence à des activités «larges», «exhaustives» ou «étendues» qui peuvent être très complexes et se développer au fil des étapes successives³⁵: une sensibilisation publique et une mobilisation de l'opinion³⁶, une cartographie des effets de la violence sur la population³⁷, et des activités pour mesurer l'opinion publique, entre autres.

L'idée selon laquelle la consultation est une procédure lourde et comprenant plusieurs étapes se fonde sur l'hypothèse que l'entité qui mène la consultation connaît mal la situation et dispose des ressources et du temps nécessaires à la conduite de telles opérations. Un partenaire mobilisé, tel qu'une organisation de la société civile, peut offrir des raccourcis indispensables à un processus plus efficace.

Le recours à des consultations peut également dépendre d'une analyse flexible des conditions politiques. Lorsqu'il existe déjà une mobilisation sociale active en faveur de l'obligation de rendre des comptes, des discussions ciblées pour obtenir des propositions spécifiques peuvent s'avérer suffisantes. Dans d'autres cas cependant, quand les dirigeants politiques se pressent de créer une institution faible, politiquement dépendante, ou peu crédible, prôner la tenue de consultations et ralentir le processus peut être utile pour responsabiliser les segments marginalisés et tempérer les tentatives visant à imposer des initiatives mal préparées.

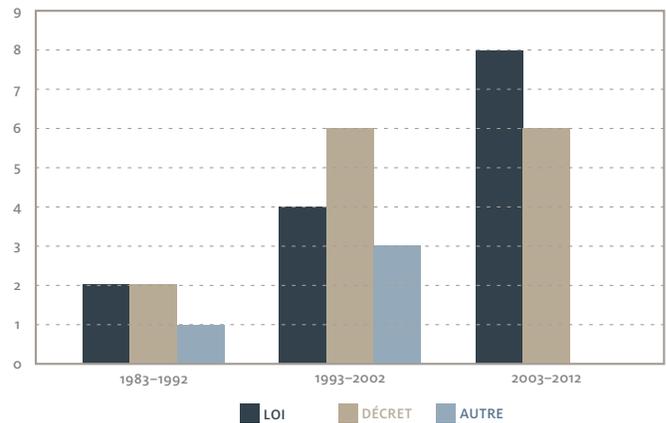
En outre, si les conditions ne sont pas idéales pour mener des consultations étendues sur une période prolongée, il peut être possible de planifier les consultations par étapes, en concentrant son attention en premier lieu sur les secteurs de la société civile déjà impliqués et sur les victimes déjà mobilisées, puis en incluant lors de phases successives des segments plus larges de la population générale. Une autre possibilité consiste à mettre en place des mécanismes et des échéances spécifiques pour la conduite de consultations ouvertes avec des groupes spécifiques.

L'exemple récent de l'adoption d'une loi sur les droits des victimes et la propriété foncière³⁸ en Colombie, qui inclut la création d'un Groupe de Mémoire Historique, est intéressant. Le gouvernement s'est retrouvé confronté au dilemme suivant: avancer dans le processus de vote de la loi ou mener des consultations essentielles avec les populations de descendance africaine et les peuples autochtones. Le choix était lourd de conséquences dans la mesure où la constitution colombienne reconnaît le droit de ces deux populations particulières à être consultées avant toute adoption d'un texte juridique affectant leurs intérêts³⁹. Avancer dans le processus de vote sans consultation pourrait porter préjudice à la constitutionnalité du projet, mais attendre que des consultations approfondies aient eu lieu implique la perte d'une occasion politique unique de garantir l'adoption de la loi. Le gouvernement, en accord avec les dirigeants d'organisations bien organisées de ces deux groupes, a opté pour le vote de la loi, étant expressément entendu qu'elle ne s'appliquerait pas aux peuples autochtones avant qu'ils aient approuvé, en collaboration avec le gouvernement, un cadre spécifique qui serait ajouté ultérieurement à la loi par décret présidentiel.

Une tendance à l'adoption des mandats par la voie législative

La complexité croissante des commissions a conduit à une tendance à la création de mandats par le biais de lois, car dans la plupart des cadres constitutionnels accorder à un organisme temporaire des pouvoirs semblables à ceux d'une institution juridictionnelle exige un instrument d'une valeur juridique supérieure à un décret exécutif. En outre, la création d'une loi peut être vue par certains comme possédant une plus grande légitimité démocratique, le congrès étant par définition une entité pluraliste⁴⁰. La plupart des commissions vérité récentes ont été établies par la loi.

GRAPHIQUE 1: MOYENS UTILISÉS POUR ÉTABLIR UNE COMMISSION VÉRITÉ, PAR DÉCENNIE⁴¹



Comme pour d'autres tendances actuelles, une évaluation réaliste du rythme politique de la transition semble fondamentale à la détermination de l'instrument le plus juste pour garantir une commission efficace. À moins qu'il n'existe un solide consensus politique, le vote d'un texte de loi peut comporter des scénarios à risques, où l'intégrité du mandat est compromise ou son vote est relégué au second plan en raison d'objectifs divergents.

Si un processus législatif réussi peut renforcer l'instrument qui établit la commission, dans certaines conditions le risque de ne pas parvenir à l'adoption du mandat est sérieux, et devrait prêter à une évaluation posée de la meilleure tactique à appliquer. En Indonésie, la loi établissant une commission vérité a été adoptée en 2004, six ans après la chute du Président Suharto; l'instrument était le fruit de tellement de concessions que la Cour constitutionnelle l'a annulé en 2005⁴². Au Népal, de très longues négociations parlementaires au sujet d'une commission vérité et d'une commission relative aux disparitions forcées se sont révélées improductives et ont fini par stagner lorsqu'une crise de gouvernance s'est soldée par la dissolution de l'Assemblée constituante du Népal⁴³. En Tunisie, malgré un processus de consultation expéditif et efficace, le projet de loi relatif aux mesures de justice transitionnelle et à la création d'une commission vérité s'est vu reléguer au second plan, entravé par la suspension du travail de l'Assemblée nationale constituante⁴⁴.

Les participants internationaux aux premiers stades d'une transition devraient encourager les parties prenantes locales à se pencher sérieusement sur toutes les options possibles de création d'une commission. Une évaluation adéquate de l'équilibre des forces politiques du Congrès constitue une condition sine qua non évidente avant de s'embarquer sur la voie de la procédure législative. Le Congrès respectera-t-il des accords politiques exprimés dans le cadre du processus de paix? Des éléments perturbateurs potentiels pourraient-ils mettre à profit la procédure parlementaire pour ralentir le processus ou compromettre le mandat de la commission qui en découlera?

Si aucune forme d'adoption ne constitue une garantie de succès, l'expérience montre que les commissions établies par des instruments autres qu'une loi peuvent très bien satisfaire à leurs objectifs.

La commission marocaine a été établie par un décret royal, ou *dahir*⁴⁵, et la Commission accueil, vérité et réconciliation du Timor oriental a été établie par le biais d'une ordonnance de l'Administration transitoire des Nations Unies⁴⁶. Certaines des premières commissions vérité d'Amérique latine ont été établies par des décrets présidentiels, et la Commission pour l'éclaircissement historique (CEH) du Guatemala ainsi que la Commission vérité du Salvador ont été établies directement par la mise en œuvre des accords de paix, qui contenaient des dispositions portant établissement des mandats⁴⁷.

Le choix de la création d'une commission par le biais d'un instrument autre qu'une loi peut faire l'effet d'une capitulation à certaines parties prenantes convaincues que la procédure législative est la seule manière de se conformer aux tendances actuelles et que ces tendances constituent les meilleures pratiques. Le critère clé pour répondre à ce dilemme est de partir des caractéristiques de la commission souhaitée. Celle-ci a-t-elle besoin de pouvoirs que seule une loi peut créer? Serait-elle en mesure d'utiliser ces pouvoirs? Quel est l'équilibre des forces et des alliances politiques qui permettrait de garantir la création d'une commission solide, efficace et indépendante?

Adopter la réconciliation comme but

Plusieurs mandats de commission vérité se donnent explicitement la réconciliation pour objectif⁴⁸. Une telle invocation après des périodes de conflit semble découler du bon sens, exprimant l'espoir que l'examen du passé contribuera à une société plus pacifique.

GRAPHIQUE 2: LES COMMISSIONS VÉRITÉ QUI ONT LA RÉCONCILIATION POUR OBJECTIF



Ceci étant, une orientation en faveur de la réconciliation n'est pas sans poser problème. L'ambiguïté du concept présente une

difficulté intrinsèque, ce dernier étant synonyme de grande confusion pour le mandat des commissions vérité et – dans certains cas – d'attentes et de craintes non fondées. Il arrive par exemple très fréquemment que des négociateurs et rédacteurs de projets de commissions vérité déclarent qu'une CVR pourvoira à ce que les victimes individuelles et les auteurs d'exactions «se pardonnent» dans le cadre d'une sorte de microprocessus de rétablissement de la paix. Certaines victimes et certains groupes de la société civile conçoivent le concept de réconciliation de la même manière et craignent qu'une commission vérité ne force les victimes à pardonner à leurs bourreaux et à renoncer à leurs droits à un recours effectif.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition a mis en garde contre toute conception de la réconciliation qui pourrait faire subir aux victimes des transactions à caractère abusif par lesquelles elles renonceraient à leurs droits. Il ne s'agit pas là uniquement d'une constatation théorique puisqu'on a vu dans certains pays les rédacteurs de projets de mandats de commission associer des mesures d'impunité au fait que les victimes pardonnent leurs bourreaux⁴⁹. De même, il y a des pays où les groupes de la société civile sont parvenus par leur action à empêcher que ne figure le terme «réconciliation» dans le mandat ou même dans le nom de la commission vérité⁵⁰.

Parmi les autres considérations qui invitent à un usage réfléchi de la notion de réconciliation, on peut citer la nature du conflit sur lequel la tâche de la commission va porter. Certains conflits ont pu engager plusieurs pays ou – comme dans le cas des Balkans occidentaux – ont pu se solder par une partition du territoire et une séparation des groupes. Il n'est pas évident que dans de telles circonstances des commissions vérité avec un mandat de «réconciliation nationale» permettront de contribuer à une réconciliation entre les groupes, qui peut être nécessaire.

Il est également possible que des peuples autochtones soient impliqués en tant que victimes dans certains conflits ou fassent partie des segments qui se livrent à la guerre. Pour certains peuples autochtones, qui ont une identité nationale qui leur est propre, il n'est pas évident que la réconciliation nationale constitue un cadre adéquat qui permette d'atteindre les objectifs d'une commission vérité. En effet, du point de vue de groupes autochtones soumis à une longue oppression, l'idée de la réconciliation comme reconstruction d'une harmonie idéale et perdue sonne creux dans la mesure où une telle situation n'a probablement jamais existé. En fait, pour certains groupes autochtones, l'idée d'une réconciliation «de nation à nation» ou de «peuple à peuple» peut paraître plus attrayante ou acceptable⁵¹.

Idées supplémentaires

La question du moment de la création d'une commission constitue un élément complexe de cette lecture critique des normes et tendances. Il est impossible d'imposer un équilibre entre la flexibilité et l'urgence qui satisfasse à l'art de la poli-

tique. Mais il convient de formuler quelques considérations qui tiennent compte des diverses expériences vécues.

Sur plus de 40 commissions vérité, près d'un tiers ont été créées moins d'un an après l'événement transitionnel clé, et près de la moitié dans les deux premières années. La création des autres a pu prendre jusqu'à 23 ans. Ces chiffres semblent indiquer qu'il existe une fenêtre d'opportunité et que les tentatives d'établissement d'une commission vérité devraient être engagées le plus tôt possible. Lorsque cette fenêtre d'opportunité se referme, les propositions de création d'une commission vérité peuvent perdre en urgence et en priorité par rapport à d'autres éléments d'un calendrier politique qui serait revenu à la normale. Rapidement, la période de mobilisation sociale et de fluidité politique d'une transition peut céder la place à une recherche de la stabilité, à l'heure où un nouvel équilibre politique s'installe ou parfois lorsque des éléments perturbateurs, affaiblis au moment des accords, reprennent place sur l'échiquier politique. Si cela dépendra du contexte, une commission vérité peut être plus à même de façonner les discours et les attitudes si elle se voit créée dans la période qui suit immédiatement la fin du conflit, tout comme elle pourra légitimer des mesures supplémentaires en matière de justice et de réparations.

Il est bien évident que cette observation ne laisse pas présumer que l'installation rapide d'une commission vérité est une garantie de sa future qualité. Les parties prenantes doivent se décider rapidement sur la nécessité de la création d'une commission vérité, et sur son objectif. Le degré d'ambition de cette première ébauche et le degré de sérieux accordé aux discussions initiales permettront de déterminer la meilleure tactique à adopter et aideront les parties prenantes à se faire une idée raisonnable du capital politique, des ressources et du temps qu'il faudra investir dans le processus. Si des conditions acceptables sont réunies pour la mise en place d'une commission vérité, telles qu'un soutien politique effectif et un arrêt de la violence, le processus de création devrait recevoir un important soutien. L'impulsion créée par le succès de la conclusion d'un accord de paix peut entraîner ces facteurs, mais il s'agit là d'une question d'appréciation politique.

Si les conditions politiques et sécuritaires laissent à désirer, quelle doit être l'étendue des consultations? Le mandat devrait-il être créé par une loi, par un décret exécutif, ou par d'autres procédures? Comment les commissaires vont-ils être sélectionnés et nommés? Ces questions de base exigent des décisions précoces et une stratégie délibérée, suivant soit une cadence relativement rapide pour profiter de la volonté politique existante, soit un processus plus long subordonné à un engagement continu.

Une réaffirmation de l'importance du séquençage

Lorsque la question de la justice transitionnelle est abordée explicitement au cours de la négociation de paix, l'intégralité et la corrélation des différentes politiques en matière de justice peuvent poser problème aux parties. La situation s'aggrave quand les efforts déployés pour le développement d'une

approche intégrale de justice transitionnelle sont interprétés comme signifiant leur mise en œuvre simultanée. Parmi les facteurs qui expliquent de telles difficultés, on trouve une justice locale et des institutions garantes de l'État de droit inopérantes, un manque de ressources financières et humaines, et des degrés variables de volonté de la part des parties prenantes politiques face à chaque composante de la justice transitionnelle.

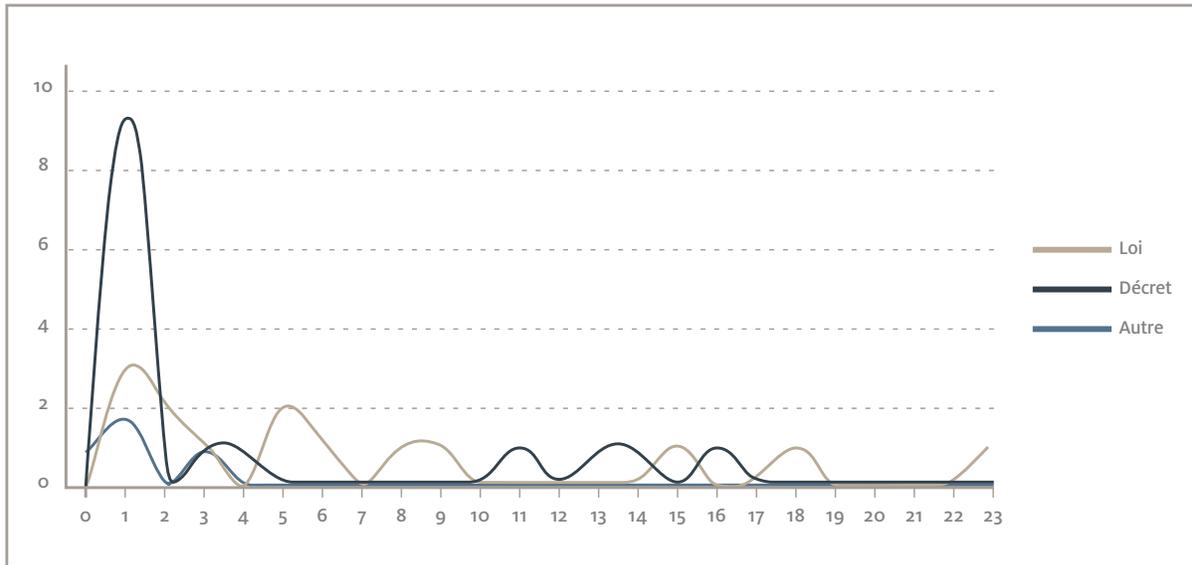
Vu sous un certain angle, certains pourraient conclure que du fait que les mesures judiciaires satisfont aux droits des victimes et aux obligations de l'État, la seule forme cohérente qui vaille la peine d'être prônée est celle d'une politique intégrale, qui applique différentes mesures judiciaires en même temps. Vu sous cet angle, reporter certaines politiques peut équivaloir à les négliger, sans réel espoir ou engagement quant à leur mise en place à une date ultérieure.

Proposer un cadre de justice transitionnelle complet avec des activités simultanées comporte toutefois des risques⁵³. La résistance politique que sont susceptibles de rencontrer certaines mesures, comme la forte résistance aux poursuites judiciaires qui est prévisible, risquent de mettre à mal la viabilité du programme tout entier. Au Burundi, les formules de justice transitionnelle proposées incluent à la fois la proposition d'une commission vérité, qui suscite une certaine résistance, et d'un tribunal spécial, qui se heurte à une forte résistance; en conséquence, le gouvernement national, les Nations Unies et les organisations de la société civile ont passé près de dix ans à négocier ce programme, sans se rapprocher d'une mise en œuvre effective ou progresser ne serait-ce qu'au sujet de la commission vérité.

La résistance au séquençage peut être ancrée dans une crainte que les commissions vérité soient la seule réponse à l'impunité, flouant les victimes et reportant les mesures de justice pénale indéfiniment. De fait, au Népal, les groupes de la société civile n'ont cessé de faire campagne pour la création d'une commission vérité qui prendrait en charge des questions de justice en renvoyant les cas devant les tribunaux ou en recommandant l'amnistie; ils craignent qu'une commission dont la tâche se résumerait à l'investigation ne serait pas à même de faire la jonction avec des mesures judiciaires qui seraient mises en œuvre ultérieurement. En revanche, les commissions vérité qui peuvent réellement poursuivre leurs activités peuvent également mobiliser les victimes, éduquer les citoyens, et établir un compte-rendu des atrocités commises par le passé qui fasse autorité, créant ainsi de meilleures conditions pour de nouvelles mesures judiciaires.

Autre difficulté de l'approche intégrale, celle-ci peut conduire les décideurs politiques à entreprendre la tentative très compliquée d'établir plusieurs institutions par le biais d'un instrument légal unique, exhaustif et extrêmement complexe. Établir une institution spécifique, comme une commission vérité, plutôt qu'une série d'institutions, constituerait sans doute une gestion plus efficace des ressources et du temps.

GRAPHIQUE 3: MOYENS UTILISÉS POUR L'ADOPTION DU MANDAT D'UNE COMMISSION VÉRITÉ PAR RAPPORT AU NOMBRE D'ANNÉES ÉCOULÉES DEPUIS LA TRANSITION



L'expérience tunisienne actuelle pourrait apporter des constatations pertinentes sur ces dilemmes. Le gouvernement s'est prononcé très tôt en faveur d'une loi qui engloberait toutes les mesures de justice transitionnelle et a insisté sur le fait qu'il mènerait des consultations exhaustives et tiendrait compte de ces contributions. À la suite de quoi le gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi sur la justice transitionnelle. Le projet de loi porte toutefois en grande partie sur la création d'une commission vérité, et les sections consacrées à d'autres mesures de justice transitionnelle sont trop génériques, laissant des questions importantes entièrement de côté et comportant trop d'imprécisions qui devront être clarifiées pour la mise en œuvre de la loi.

Gérer les attentes

Les attentes placées dans une commission vérité – qu'elles soient négatives ou positives – sont rarement fondées sur les termes de référence retenus dans le cadre de l'accord de paix ou sur le mandat légal. Elles répondent à des calculs stratégiques, aux niveaux de confiance mutuelle et à la confiance portée dans la transition dans son ensemble. Ainsi, un effort concerté de recherche de l'équilibre idéal pour un accord de paix ou pour un mandat légal exige que soit instauré un dialogue complémentaire et prolongé entre les parties prenantes pour comprendre les potentialités et les limites de l'initiative.

Les parties prenantes politiques portant un intérêt à la stabilité de la paix récemment retrouvée attendent probablement d'une commission qu'elle consolide les accords de paix; leur discours public risque donc d'être trop optimiste. A contrario, les éléments perturbateurs pour qui l'intégration de l'obligation de rendre des comptes au processus de paix représente une menace peuvent surestimer le potentiel d'une

commission et par conséquent la dénoncer avec véhémence. Une telle polarisation du débat entrave le dialogue et crée une dynamique d'alignement que la société civile et les groupes de victimes feraient mieux d'éviter. La société civile et les victimes sont essentielles au travail d'une commission car ils constituent des employés, partenaires et participants potentiels. Il est primordial qu'elles coopèrent avec la commission et comprennent ses véritables potentiels et ses points faibles afin de rendre leur contribution plus efficace.

Un discours extrêmement optimiste quant aux tâches que peut accomplir une commission vérité peut donner de fausses idées aux victimes et aux organisations de la société civile et mener à la déception, ainsi qu'à avoir un effet négatif sur la façon dont la population perçoit l'utilité de la commission. Au Kenya, la CVJR reconnaît dans son rapport final que son mandat était trop large et que pour s'en accommoder, la commission a dû être sélective, ce qui a créé des tensions avec les groupes qui, du fait du caractère englobant du mandat, nourrissaient des attentes élevées et se sont sentis oubliés par les décisions prises.

Le phénomène inverse s'est produit au Guatemala: le mandat — tel qu'il avait été décidé dans les accords de paix — a été dénoncé comme étant trop étroit et trop faible. La CEH a toutefois interprété son mandat de manière à rendre possible une collaboration avec les organisations de la société civile et les communautés autochtones. C'est ainsi qu'elle a créé des alliances et a su surprendre les sceptiques en livrant un produit final qui dépassait des attentes au départ assez faibles.

Parmi les domaines spécifiques qui nécessitent une gestion des attentes on trouve: le traitement concret des cas individuels,

TABLEAU 1: COMMISSIONS VÉRITÉ CRÉÉES SUITE À UNE TRANSITION, DEPUIS 1983 (DANS L'ORDRE CHRONOLOGIQUE, PAR DATE D'ÉTABLISSEMENT) ⁵³

| PAYS | DATE DE CRÉATION DE LA CV* | DÉBUT DE LA TRANSITION | TEMPS ÉCOULÉ (ANNÉES) | DOCUMENT FONDATEUR | RÉCONCILIATION COMME OBJECTIF |
|------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------|
| ARGENTINE | DÉCEMBRE 1983 | OCTOBRE 1983 | 0.2 | DÉCRET | NON |
| URUGUAY (1 sur 2) | AVRIL 1985 | NOVEMBRE 1984 | 0.4 | LOI | N/A |
| CHILI (1 sur 2) | MAI 1990 | DÉCEMBRE 1990 | 0.4 | DÉCRET | OUI |
| TCHAD | DÉCEMBRE 1990 | DÉCEMBRE 1990 | 0.1 | DÉCRET | NON |
| ALLEMAGNE (1 sur 2) | MAI 1992 | AOÛT 1990 | 1.8 | LOI | OUI |
| SALVADOR | JUILLET 1992 | JANVIER 1992 | 0.5 | ACCORD DE PAIX | OUI |
| GUATEMALA | JUIN 1994 | JUIN 1994 | 0 | ACCORD DE PAIX | NON |
| HAÏTI | AVRIL 1995 | JUILLET 1994 | 0.8 | DÉCRET | OUI |
| ALLEMAGNE (2 sur 2) | JUIN 1995 | AOÛT 1990 | 4.8 | LOI | NON |
| AFRIQUE DU SUD | DÉCEMBRE 1995 | AVRIL 1994 | 1.7 | LOI | OUI |
| ÉQUATEUR | SEPTEMBRE 1996 | AOÛT 1996 | 0.1 | MINISTÈRE DE LA POLICE | N/A |
| NIGÉRIA | JUIN 1999 | FÉVRIER 1999 | 0.4 | DÉCRET ; STATUTS | NON |
| SIERRA LEONE | FÉVRIER 2000 | JUILLET 1999 | 0.6 | ACCORD DE PAIX** | OUI |
| URUGUAY (2 sur 2) | AOÛT 2000 | NOVEMBRE 1984 | 15.8 | DÉCRET | NON |
| CORÉE DU SUD (1 sur 2) | OCTOBRE 2000 | JUIN 1987 | 12.3 | DÉCRET | N/A |
| PANAMA | JANVIER 2001 | DÉCEMBRE 1989 | 10.2 | DÉCRET | NON |
| PÉROU | JUIN 2001 | DÉCEMBRE 2000 | 0.6 | DÉCRET | OUI |
| GHANA | JANVIER 2002 | JANVIER 1993 | 9.0 | LOI | OUI |
| TIMOR ORIENTAL | FÉVRIER 2002 | AOÛT 1999 | 2.5 | MISSION DE L'ONU | OUI |
| CONGO | JUILLET 2003 | DÉCEMBRE 2002 | 0.6 | ACCORD DE PAIX** | OUI |
| CHILI (2 sur 2) | SEPTEMBRE 2003 | DÉCEMBRE 1989 | 13.8 | DÉCRET | NON |
| PARAGUAY | OCTOBRE 2003 | FÉVRIER 1989 | 14.7 | LOI | NON |
| MAROC | AVRIL 2004 | JUILLET 1999 | 4.8 | DÉCRET ROYAL** | OUI |
| CORÉE DU SUD (2 sur 2) | MAI 2005 | JUIN 1987 | 17.9 | LOI | OUI |
| LIBÉRIA | FÉVRIER 2006 | AOÛT 2003 | 2.3 | ACCORD DE PAIX** | OUI |
| ÉQUATEUR (2 sur 2) | MAI 2007 | JANVIER 2007 | 0.4 | DÉCRET | NON |
| ÎLES SALOMON | AOÛT 2008 | OCTOBRE 2000 | 7.8 | LOI | OUI |
| KENYA | OCTOBRE 2008 | DÉCEMBRE 2002 | 5.8 | ACCORD DE PAIX** | OUI |
| TOGO | FÉVRIER 2009 | FÉVRIER 2005 | 4 | DÉCRET | OUI |
| HONDURAS | AVRIL 2010 | OCTOBRE 2009 | 0.5 | DÉCRET | OUI |
| THAÏLANDE | JUILLET 2010 | DÉCEMBRE 2007 | 2.6 | DÉCRET | OUI |
| CÔTE D'IVOIRE | JUILLET 2011 | AVRIL 2011 | 0.3 | DÉCRET | OUI |
| BRÉSIL | NOVEMBRE 2011 | OCTOBRE 1988 | 22.1 | LOI | OUI |

* PAR LE BIAS D'UNE LOI/D'UN DÉCRET OU DATE DE DÉBUT DES ACTIVITÉS SI ANTÉRIEURE À LA LOI/AU DÉCRET
 * SUIVIE D'UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE

étant donné le grand nombre de situations auxquelles la commission peut être confrontée; l'efficacité de la commission quant au renvoi des cas vers des mécanismes de justice pénale ou des procédures de réparation; l'impact concret d'une commission dans un scénario politique polarisé; et la réussite de la commission à contraindre les décideurs politiques à concevoir et à mettre en œuvre des réformes d'institutions clés.

Encourager un processus décisionnel coopératif

Ceux qui ont connaissance des bonnes pratiques et ont une bonne compréhension des tendances dans le domaine devraient s'abstenir de faire preuve d'inflexibilité lors des négociations de paix. Une approche rigide pourrait être adoptée si certains acteurs pensent que tout compromis vis-à-vis des expériences internationales est inacceptable: dans ce cas, le mieux pourrait devenir l'ennemi du bien.

Le défi est de cerner clairement les éléments réellement indispensables au sein des normes internationales: ceux qui répondent aux obligations relatives aux droits de l'homme et aux considérations techniques nécessaires pour s'assurer de la viabilité de l'institution. Nous avons mentionné ces obligations et ces paramètres techniques précédemment; tous apparaissent comme des normes rigoureuses nécessitant l'adhésion de toutes les parties prenantes. De la même manière, une politique intelligente devrait faire en sorte que les premiers instruments d'un accord de paix ou le mandat d'une commission vérité comportent suffisamment de garanties pour que cette dernière soit fonctionnelle. Une assurance de ressources, un soutien aux tâches de gestion, et d'autres contributions qui peuvent sembler modestes pourraient en fin de compte s'avérer être des facteurs de réussite considérables⁵⁴. Il y a cependant un certain nombre de pratiques qui pourraient ne pas être automatiquement transposables d'une expérience à une autre, ou des points qui concernent exclusivement des questions de politiques et de conception, et nous avons fait part de nos doutes à leur sujet plus haut.

La difficulté lorsque l'on procède à un examen des tendances et des bonnes pratiques consiste à ne pas perdre de vue l'objectif final: l'établissement d'une commission vérité qui soit indépendante de toute affiliation politique, crédible dans son travail et dans ses conclusions, et pour finir capable de mettre en marche les politiques nécessaires.

Pour parvenir à cet objectif il faut peut-être faire preuve de flexibilité et analyser les besoins et les conditions du terrain – rechercher un équilibre entre la commission qui est nécessaire et la commission qui est possible, tout en s'efforçant de laisser des possibilités à la société civile et aux victimes pour faire valoir leurs droits.

1. Parmi les derniers pays sortant d'un conflit où des commissions vérité ont été établies par le biais de la législation, on peut citer le Burundi et le Népal. Une négociation de paix actuellement en cours en Colombie fait figurer le droit à la vérité à son programme. Des discussions quant à l'opportunité de la créer une commission vérité ont eu lieu pour l'Afghanistan, le Darfour, l'Irak, la Libye, le Mali, Myanmar, les Philippines, et le Yémen.

2. Des projets de commissions vérité sont en cours de discussion à la suite du processus de paix au Burundi (2000), au Népal (2006), et en Colombie (actuellement). Des tentatives de créer ou de recommander une commission vérité, ou bien de discuter de son opportunité, ont été entreprises en Afghanistan, au Darfour, en Irak, en Libye, au Mali, au Myanmar, aux Philippines, et au Yémen.

3. Louis Joinet, Question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme (civils et politiques), Rapport Final, 26 juin 1997 (E/Cn.4/Sub.2/1997/20); Diane Orentlicher, Étude indépendante, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects, 27 février 2004 (E/CN.4/2004/88); Secrétaire général des Nations Unies, Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, 23 août 2004 (S/2004/616); Diane Orentlicher, Rapport de l'Experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, 8 février 2005 (E/CN.4/2005/102/Add.1); Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Les commissions de vérité, 2006; Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Consultations nationales sur la justice en période de transition, 2009; Secrétaire général des Nations Unies, Etat de droit et justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit (S/2011/634).

4. Rapport De Greiff, 8, ¶ 30 (voir Résumé des discussions, n. 1).

5. Parmi les récentes enquêtes menées dans des situations d'après-conflit dont la crédibilité a été critiquée, on peut notamment citer: La commission ad hoc chargée d'enquêter sur la question des disparitions forcées en Algérie, créée en 2003; la Commission vérité et réconciliation en République démocratique du Congo, créée en 2003; La Commission sur les leçons apprises et la réconciliation au Sri Lanka, créée en 2010.

6. Le Libéria et le Kenya font partie des commissions d'après-conflit récemment créées qui se trouvent confrontées à des difficultés quasi paralysantes, malgré un recours considérable aux données d'expérience en matière de justice transitionnelle au moment de leur mise sur pied.

7. Rapport De Greiff, 6, ¶ 22.

8. Voir, par exemple, l'utilisation des principes et des meilleures pratiques de la justice transitionnelle pour évaluer les pratiques enregistrées dans le cas du Sri Lanka, dans le rapport d'Amnesty International intitulé «Quand Obtiendront-Ils Justice? Défaillances de la Commission Enseignements et Réconciliation au Sri Lanka» (2011).

9. «La création d'une commission de vérité n'est pas adaptée à n'importe quel pays ou à n'importe quelle période de transition: aussi importe-t-il de laisser à des ressortissants nationaux le soin d'en décider.» HCDH, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Les commissions de vérité, 2006, 5. «Les Nations Unies rejettent les formules uniformes et l'importation de modèles étrangers; ses travaux procèdent d'une analyse minutieuse des besoins et des capacités nationales, s'appuyant le plus possible sur l'expertise nationale.» Note d'orientation du Secrétaire général sur l'approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle, 2010, 5.

10. Voir, par exemple, Rapport De Greiff. Voir également Matiangai V.S. Sirleaf, «The Truth About Truth Commissions: Why They Do Not Function Optimally in Post-Conflict Societies» (La vérité sur les commissions vérité: pourquoi ne fonctionnent-elles pas de manière optimale dans les sociétés d'après-conflit), *Cardozo Law Review* 35 (2014) (à paraître).

11. Rapport De Greiff, 8, ¶ 29.

12. Rapport De Greiff, 8, ¶ 28.

13. Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Les commissions de la vérité et l'équité de procédure) (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Les commissions qui aboutissent à des conclusions défavorables sur certaines personnes devraient donner à ces dernières un droit de réponse quant à ces allégations.

14. Vasuki Nesiah et al., «Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures» (Les commissions de vérité et la dimension du genre: principes, politiques et procédures) (New York: ICTJ, juillet 2006).

15. Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF et ICTJ, *Enfants et Commissions Vérité* (août 2010).

16. Eduardo González et Joanna Rice, eds., *Strengthening Indigenous Rights through Truth Commissions: A Practitioner's Resource* (Renforcer les droits des peuples autochtones à travers les commissions vérité: un outil pour les praticiens) (New York: ICTJ, 2012).

17. La Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala (CEH) a été créée par l'application directe d'une clause figurant dans l'un des accords de paix («Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les

violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque», 23 juin 1994). De même, une commission vérité a été établie par voie judiciaire au Canada en conséquence d'un recours collectif de citoyens autochtones ayant subi des mauvais traitements, contre le gouvernement et les églises. (La décision s'y rapportant est la «Convention de règlement relative aux pensionnats indiens», 8 mai 2006). Dans le cas du Timor oriental, la Commission accueil, vérité, et réconciliation (CAVR) a été établie par un règlement de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) 2001/10, 13 juillet 2001.

18. Les questions relatives à la composition de la commission seront examinées dans le Chapitre deux, «Risques et opportunités inhérents au processus de commission vérité.»

19. Rapport De Greiff, 12–13, ¶ 39–52.

20. Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation (Rapport de la Commission nationale chilienne de vérité et de réconciliation). (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1993).

21. Les défenseurs des droits de l'homme se prononcent souvent nettement en faveur de commissions dotées de vastes mandats. Voir, par exemple, Amnesty International, *Vérité, Justice et Réparation: Créer une commission vérité efficace* (2007):

Le mandat d'une commission vérité doit être large et aller au-delà des violations des droits humains qui peuvent constituer des crimes au regard du droit national ou international. La commission doit pouvoir notamment enquêter sur tous les cas de violations et d'atteintes aux droits humains commises dans le passé aussi bien par les forces gouvernementales que par les acteurs non-étatiques. Les enquêtes doivent concerner à la fois les violations des droits civils et politiques, et les violations des droits économiques, sociaux et culturels... Les commissions vérité doivent bénéficier d'un large mandat temporel.

Voir également HCDH, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Les commissions de vérité, Genève, 2006, 8: «Afin d'éviter une orientation tendancieuse, l'enquête doit en règle générale porter sur une période continue et non sur plusieurs périodes distinctes de façon à se limiter à certaines phases de l'histoire nationale. De manière analogue, aucune période importante ne doit être ignorée, ce qui risquerait d'être perçu comme un défaut d'impartialité politique du champ temporel de ses activités.»

22. Truth, Justice and Reconciliation Commission Bill 2008 (Projet de loi sur la Commission vérité, justice et réconciliation).

23. Rapport de la Commission vérité, justice et réconciliation (Kenya: CVJR, 2013), Vol. I, iv-v.

24. Rapport de la CVJR du Kenya, 66–67.

25. Cette interprétation a été battue en brèche par les activistes, pour qui la commission n'a pas respecté le mandat que la loi lui avait fixé et qui lui ordonnait de dresser un tableau complet des violations passées. Le rapport de la commission a fait l'objet de plusieurs actions en justice. Voir *George Ngero Gichuru & 23 Others v. Truth Justice & Reconciliation Commission*, Requête constitutionnelle No. 29 de 2013, Nakuru, Kenya.

26. Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Rapport de la commission nationale sur l'emprisonnement politique et la torture), novembre 2004; *Nómina de Personas Reconocidas como Víctimas en etapa de Reconsideración* (Liste des personnes reconnues comme victimes au stade de la réévaluation), juin 2005. La commission a rouvert en février 2010 pour entendre plus de cas.

27. *The Truth and Reconciliation Commission Act 2000* (Loi relative à la Commission vérité et réconciliation) (Sierra Leone); *The Truth and Reconciliation Commission of Liberia Mandate* (Mandat de la Commission vérité et réconciliation du Libéria), 12 mai 2005; *Terms of Reference for the Commission of Truth and Friendship established by the Republic of Indonesia and the Democratic Republic of Timor-Leste* (Termes de référence pour la Commission vérité et amitié établie par la République d'Indonésie et la République démocratique du Timor-Leste), 5 août 2006 (Timor oriental); et *Projet de loi sur la Commission vérité, justice et réconciliation*, 2008 (Kenya).

28. *Loi relative à la Commission vérité et réconciliation*, 2000 (Sierra Leone); *Mandat de la Commission vérité et réconciliation du Libéria*, 12 mai 2005; et le *Projet de loi sur la Commission vérité, justice et réconciliation*, 2008 (Kenya).

29. Les contributions d'ICTJ en tant qu'*Amicus Curiae* à la requête constitutionnelle No. 286 de 2013, portée devant la Haute Cour du Kenya, à Nairobi (septembre 2013).

30. «Le Rapporteur spécial invite à la prudence lors de l'élaboration du mandat des commissions vérité, en respectant les règles de base d'une adéquation fonctionnelle entre les missions et les capacités des institutions. En effet, des commissions qui n'ont aucun moyen d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés risquent de décevoir les attentes suscitées.» *Rapport De Greiff*, 15, ¶ 52.

31. «Un autre facteur important pour le succès d'un programme dans ce domaine est la large participation des citoyens, y compris les victimes, à son élaboration.» Orentlicher, *Étude indépendante*, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects, 2. «Les tentatives les mieux abouties en matière d'administration de la justice pendant une période de transition doivent en grande partie leur succès à l'ampleur et à la qualité des consultations menées auprès du public et des victimes.» Secrétaire général des Nations Unies, *Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit* (2004), 9.

32. «La tenue de consultations nationales est une obligation légale en vertu du droit international des droits de l'homme.» HCDH, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Consultations nationales sur la justice en période de transition*, section II, 4–5.

33. *Commission dialogue, vérité et réconciliation*, Ordonnance présidentielle 2011–167, 13 juillet 2011.

34. Voir Graphique 3.

35. Voir, par exemple, «Dans toute la mesure possible, les décisions visant à l'établissement d'une commission de vérité définissent son mandat et énoncent que sa composition devrait faire l'objet de larges consultations publiques pour chercher tout spécialement à connaître l'opinion des victimes et des rescapés.» Diane Orentlicher, *Rapport de l'Experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité* (Principe 6). Pour une vision plus détaillée, comprenant des estimations de la durée à accorder aux consultations, voir HCDH, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Les commissions de vérité*, Genève, 2006, 7:

Ces consultations doivent ... prévoir un délai suffisant pour introduire des éléments significatifs dans le mandat fondamental de la commission, comme pour recevoir des informations en retour sur certaines des attributions envisagées, au fur et à mesure de leur définition. Ce processus ... doit normalement s'étaler sur plusieurs mois au moins, et intégrer les points de vue émanant de toutes les régions du pays et des grandes sphères de la collectivité nationale, en particulier des communautés les plus touchées par la violence.

36. HCDH, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Consultations nationales sur la justice en période de transition*, section V.

37. *Ibid.*, section VII.

38. *Colombia: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* (Loi pour les victimes et la restitution des terres) (Ley 1448), 10 juin 2011.

39. Ce dilemme particulier—consultation des peuples autochtones—pourrait également jouer un rôle considérable dans de futurs cas, dans la mesure où les principes internationaux relatifs à leurs droits affirment leur droit à donner ou refuser leur consentement sur certaines formes de politiques gouvernementales nationales. Pour en savoir plus, consulter González et Rice, *Renforcer les droits des peuples autochtones à travers les commissions vérité*.

40. «Les commissions de vérité sont généralement créées en vertu de la législation nationale ou par décret présidentiel. Ces deux possibilités peuvent présenter des avantages et des inconvénients ... Toutefois, lorsque l'une de ces deux possibilités est envisageable, il convient de prendre en considération le choix du moment opportun ... l'influence politique potentielle ... et la lé-

gitimité politique ou populaire (le processus législatif est susceptible de dégager un soutien politique plus vaste en faveur d'une commission).» HCDH, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Les commissions de vérité*, 13.

41. Tous les graphiques du présent article ont été créés à partir de données relatives à 33 commissions vérité mises en place après une transition politique. Les commissions d'enquête et les commissions non-officielles ne sont pas incluses. Voir les données et les sources présentées dans le Tableau 1.

42. Voir ICTJ, Kontra S., "Derailed: Transitional Justice in Indonesia Since the Fall of Soeharto" (*La justice transitionnelle depuis la chute de Suharto: une tentative avortée*) (ICTJ, mars 2011).

43. Voir Chapitre sept, «Népal: Étude de cas».

44. Loi organique relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation (2013).

45. Dahir No. 1.04.42, 10 avril 2004.

46. Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) Règlement 2001/10, 13 juillet 2001.

47. Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque, 23 juin 1994; Marcie Mersky, "Human Rights In Negotiating Peace Agreements: Guatemala," (*Les droits de l'homme dans la négociation des accords de paix: Guatemala*) 2005, Conseil international sur les politiques des droits humains (ICHRP). "Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations," (*Accords de paix: le rôle des droits de l'homme dans les négociations*) réunion d'examen, Conseil international sur les politiques des droits humains, Belfast, 7–8 mars 2005.

48. Une majorité de commissions établies à la suite d'une transition au cours des trente dernières années invoquait la réconciliation dans leurs mandats: le Brésil, le Chili, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Timor oriental, le Salvador, le Ghana, Haïti, le Honduras, le Kenya, le Libéria, le Maroc, l'Afrique du Sud, la Sierra Leone, les Îles Salomon, la Corée du Sud, la Thaïlande, et le Togo. Dans la dernière décennie, l'intitulé de la plupart des commissions créées était commission vérité et réconciliation.

49. De tels mécanismes, poursuivant un objectif appelé tantôt réconciliation tantôt arbitration, ont été proposés ou intégrés à la législation en Indonésie (2004), au Népal (2013), et en Tunisie (2013).

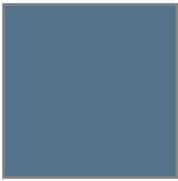
50. Voir les exemples du Paraguay (2004), de l'Équateur (2007), et du Brésil (2011).

51. González et Rice, *Renforcer les droits des peuples autochtones à travers les commissions vérité*.

52. Le séquençage présente également des difficultés lorsque le fonctionnement d'un mécanisme fait figure de condition préalable à l'établissement du suivant. Cela a constitué un problème pour la création de programmes de réparations dans certains endroits où ces derniers devaient voir le jour suite aux recommandations d'une commission vérité, ce qui peut prendre des années.

53. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Las operaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala: sistematización de la experiencia de la Oficina de Apoyo de la CEH* (*Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala: systématisation de l'expérience du Bureau d'appui de la CEH*), UNOPS, 1999.

54. Sources des données: Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (*Indicibles vérités: La justice transitionnelle et le défi des commissions vérité*) (New York: Routledge, 2011), Institut des États-Unis pour la paix (U.S. Institute of Peace), et sources journalistiques.



2. RISQUES ET OPPORTUNITÉS INHÉRENTS AU PROCESSUS DE COMMISSION VÉRITÉ

Par Eduardo González

Introduction

Le présent article se propose d'examiner les différentes étapes d'un processus de recherche de la vérité mené par une commission vérité issue d'un processus de paix. Il présente les choix et les dilemmes auxquels les parties prenantes sont confrontées dans leur souci de garantir une commission vérité qui soit indépendante, crédible et efficace. Il procède notamment à un examen des décisions cruciales qui doivent être prises du point de vue des acteurs internationaux soutenant le processus de paix, parmi lesquels les médiateurs, les groupes d'amis et les garants.

L'article met en lumière l'articulation des différentes étapes et l'évolution de leur complexité au fil de temps. Il explique pourquoi, lorsque certaines actions sont effectuées lors des phases initiales, il est difficile de rectifier la trajectoire de la commission désormais installée. Enfin, il aspire à démontrer la nécessité d'une pensée stratégique, d'approches cohérentes, et d'un soutien continu au processus de recherche de la vérité.

Phases initiales

Des premières discussions à la finalisation d'un accord

À en croire les termes employés dans certains accords de paix¹, la création d'une commission vérité est fondée sur une adhésion renouvelée aux droits de l'homme et un espoir de réconciliation. Au Guatemala, les parties ont rédigé et signé un accord spécifique portant sur la création d'une commission vérité destinée à «jeter les assises de la coexistence pacifique entre les Guatémaltèques, dans le respect des droits de l'homme» et à promouvoir «une culture d'harmonie et de respect mutuel qui permettra d'éliminer toute forme de revanche ou de vengeance»². En Sierra Leone, l'accord de paix justifie la création d'une commission vérité par sa capacité à «aborder les questions relatives à l'impunité, mettre un terme au cycle de la violence, et créer un forum où les victimes et les auteurs des violations des Droits de l'Homme pourront présenter leurs doléances, avoir une meilleure vision des événements passés, en vue de favoriser le pardon et la réconciliation véritables»³.

D'autres accords font l'impasse sur cette terminologie ambiguë; la commission vérité semble y être créée comme après-coup, alors que les accords sont détaillés. Par exemple, l'accord signant la fin du conflit en République démocratique du Congo

(RDC) mentionne simplement la commission vérité comme étant l'une des cinq «institutions d'appui à la démocratie»⁴. L'accord d'Aceh entre le gouvernement indonésien et le mouvement de guérilla Mouvement pour un Aceh libre (GAM) stipule que sera créée par une commission nationale indonésienne (qui reste elle-même encore à établir) une commission vérité acehnaise «chargée de formuler et de déterminer des mesures de réconciliation»⁵, sans fournir plus de détails.

La spécificité de la terminologie et l'indication claire des intentions exprimées dans l'accord de paix sont révélatrices de l'intérêt des parties, surtout lorsque l'on rapporte ces éléments au temps qui semble avoir été consacré à la rédaction des autres sections et au niveau de détail qu'elles présentent, par exemple en ce qui concerne la démobilisation ou les mécanismes de partage du pouvoir. Consacrer du temps à la forme et au rôle d'une commission vérité lors de la rédaction des accords dénote une compréhension du rôle que pourrait jouer une commission vérité, ou tout du moins une attente de ce que ce rôle pourrait être. Cela peut également indiquer que les parties sont sensibles aux intérêts dont font état les parties prenantes capables de pressions. À l'inverse, l'absence d'éléments concrets ou de détails élémentaires sur la commission, et sur la vision qui en est proposée, peut être un signe du désintérêt des parties et de l'incapacité des groupes de victimes à proposer des politiques ou à exercer la pression nécessaire.

Néanmoins, la terminologie employée dans un accord de paix ne représente pas une vision d'ensemble. Si des accords comprenant uniquement des formulations hâtives peuvent être le reflet d'un désintérêt, ceux qui sont négociés avec soin peuvent également cacher un certain nombre de motivations. Les parties peuvent par exemple espérer, sans le mentionner explicitement, que la création d'une commission permettra de reporter et probablement d'affaiblir les demandes de poursuites judiciaires. Elles peuvent également espérer qu'une commission vérité réduira les risques de procès ou rendra ces derniers inutiles, tout en trouvant un moyen d'offrir une forme de satisfaction aux victimes; elles peuvent percevoir la poursuite de l'obligation de rendre des comptes comme une manœuvre risquée qui pourrait provoquer les éléments perturbateurs. Il est également possible que les parties pensent qu'une commission vérité servira à éliminer l'hostilité et la récrimination de l'arène politique, facilitant ainsi une meilleure transition. Dans de nombreux scénarios, les parties

peuvent penser que le rétablissement des droits des victimes est secondaire et qu'il convient de d'abord parer aux besoins politiques urgents.

Le risque encouru est que la société civile rejette une commission qui est proposée avec l'objectif explicite ou à peine voilé de «résoudre» les problèmes juridiques auxquels sont confrontés des éléments perturbateurs puissants, plutôt que celui de s'occuper des droits et des besoins des victimes. Si la confiance des victimes en la commission est à ce point limitée qu'elles refusent d'y participer ou se sentent contraintes à protester contre cette dernière, la viabilité de la commission sera remise en cause, à moins que d'importants changements ne soient effectués.

Au Guatemala, certaines dispositions de l'accord de paix qui a créé la Commission pour l'éclaircissement historique (CEH) ont entraîné une méfiance sérieuse et des critiques de la part des groupes de la société civile⁶, en particulier une disposition stipulant que la commission ne désignerait pas de personnes physiques comme responsables de crimes. La CEH a toutefois su répondre à cette critique avec succès, et a pu travailler avec la société civile et les groupes de victimes pour utiliser au mieux son mandat.

La Commission vérité et amitié a été établie suite à un accord entre le Timor oriental et l'Indonésie dans l'espoir de produire un rapport qui serait moins préjudiciable sur le plan politique que le rapport présenté par la commission précédente, la Commission accueil, vérité et réconciliation (CAVR) établie par les Nations Unies⁷. Elle a toutefois été accueillie avec consternation par la société civile dans les deux pays. Face aux critiques virulentes et aux manifestations, auxquelles participaient des victimes dénonçant l'impunité lors des auditions, les commissaires ont fini par se laisser convaincre de prendre les conclusions de la CAVR au sérieux.

En RDC, le manque de confiance accordée à la Commission vérité et réconciliation (CVR), issue d'un accord de paix final, s'est avéré insurmontable⁸. Les dispositions pertinentes de l'accord de paix montraient que la volonté de doter la commission d'un mandat conséquent était très limitée; en dépit de cela, les parties ont tout de même entrepris de désigner des commissaires, qui ont été largement perçus comme représentant les intérêts de diverses factions. Le gouvernement a tenté de faire face aux critiques en nommant des commissaires supplémentaires; cependant, cela n'a pas permis de modifier l'impression que l'institution était simplement une arène pour le partage du pouvoir. En fin de compte, les changements effectués dans la composition de la CVR n'ont pas suffi à persuader les groupes de victimes de coopérer avec le processus.

Au lancement d'une commission vérité, les médiateurs de paix sont peut-être les mieux placés pour cerner les attentes, les espoirs et les craintes des participants à la négociation de

paix. Il est fait appel à eux pour faciliter les discussions et pour s'assurer que l'objectif de la commission est clair et que les parties comprennent bien les risques associés à l'utilisation de formulations vagues et imprécises dans le mandat. Les médiateurs devraient également encourager les parties à lutter contre toute ambiguïté quant au rapport qu'entreprendra la commission vérité avec d'autres instruments relatifs à l'obligation de rendre des comptes établis au même moment ou envisagés à l'avenir. Ils doivent assurer que les parties ne considèrent pas la commission comme une alternative à la justice pénale, rendant inutiles les autres mesures de justice transitionnelle.

L'introduction de considérations relatives aux droits de l'homme et à la justice transitionnelle est cruciale, non seulement pour la légitimité et la capacité de résistance qu'elles apportent au processus, mais également – dans le cas d'une commission vérité – pour la crédibilité, sans laquelle l'institution est vouée à l'échec. Il convient de consacrer suffisamment de temps à débattre du rôle que doit jouer l'obligation de rendre des comptes dans le processus de paix, et plus précisément du rôle prévu pour la commission vérité. Pourquoi les parties pensent-elles qu'une commission est nécessaire? À leur avis, que peut-elle accomplir? Compréhendent-elles les besoins et les revendications des victimes et de la société civile, et comment comptent-elles y répondre? Dans quelle mesure sont-elles prêtes à intégrer, de manière explicite, des principes relatifs aux droits de l'homme comme fondements de la future commission vérité?

En l'absence d'intérêt ou de réelle volonté d'envisager une commission vérité qui soit crédible et capable d'accomplir sa tâche en toute indépendance et avec efficacité, les parties ne devraient probablement pas établir une commission, tout comme les négociateurs ne devraient pas les encourager à le faire. Inclure des formulations relatives à une commission uniquement pour «cocher la case» ou pour faire joli peut avoir des répercussions négatives sur la crédibilité des parties et sur les accords de paix lorsqu'il devient évident que certains aspects du processus n'ont pas été pris au sérieux.

De l'accord au mandat légal

Les accords de paix peuvent fixer le cadre politique pour une commission vérité et ouvrir une fenêtre d'opportunité pour la recherche de la vérité. Dans la plupart des cas, les pays traitent l'accord de paix comme le point de départ d'actions ultérieures – telles que l'adoption d'une loi ou d'une décision exécutive – qui définiront le mandat exact de la commission. Un petit nombre de commissions vérité ont été établies directement par des dispositions énoncées dans un accord de paix.

Une fois qu'un accord de paix est signé, les décideurs politiques et les membres de la communauté internationale

impliqués dans le processus doivent jongler avec les priorités antagoniques et les imprévus qui pourraient se répercuter sur une situation politique qui reste délicate. La question clé semble donc être la suivante: comment faire pour conserver l'adhésion des décideurs politiques pendant que le mandat est en cours d'élaboration et que les éléments fondamentaux sont en cours d'établissement? Ces éléments incluent:

- Les objectifs de la commission
- Les fonctions qui lui sont allouées pour lui permettre de remplir ces objectifs
- La portée de l'enquête
- Les pouvoirs, le temps de fonctionnement, et les ressources qui lui sont octroyés⁹

Les parties doivent s'engager à rédiger un instrument légal qui fournisse suffisamment d'indications à la future commission pour qu'elle puisse accomplir ses tâches. Les rédacteurs vont probablement passer en revue les obligations constitutionnelles et les obligations internationales en matière de droits de l'homme qui peuvent s'appliquer à leur pays. Puisque la commission sera une commission ad hoc et probablement sans précédent, il leur faudra définir comment celle-ci pourra s'intégrer à la structure du gouvernement. Il serait bon qu'ils consultent des experts et des activistes afin de décider du type d'instrument le plus adapté pour créer son mandat.

À moins que les dispositions prévues par l'accord de paix ne soient d'application directe, comme dans les cas du Salvador et du Guatemala, il est impératif de déterminer s'il est préférable d'établir le mandat par l'adoption d'une loi ou d'une décision exécutive, tel qu'un décret suprême. Dans plusieurs cas récents, les pays ont privilégié l'action législative¹⁰. Cette voie peut présenter certains avantages, permettant par exemple de susciter un débat parmi les représentants de différents groupes et de consulter la population, ce qui peut donner une légitimité particulièrement bienvenue à un instrument qui a besoin d'être perçu comme crédible par tous les segments de la population. Dans certaines traditions constitutionnelles, l'adoption d'une loi peut être nécessaire pour doter la commission de pouvoirs d'enquête d'envergure.

L'action législative peut toutefois s'avérer lente. Les partisans d'un projet de loi pour la création d'une commission vérité doivent se tenir prêts à rivaliser avec d'autres initiatives et d'autres priorités pour attirer l'attention. Porter une proposition devant le congrès sur un sujet qui selon toute probabilité sera inédit pour la plupart des législateurs exige d'importantes activités de plaidoyer en amont et en aval. De manière plus inquiétante, il est possible que le faible intérêt porté au projet de loi fasse que son approbation, ou sa forme finale, soit soumise à des compromis.

Toute faiblesse persistant dans la formulation de l'accord de paix risque de poser des problèmes accrus durant le débat lé-

gislatif. Au Népal, les clauses de l'accord de paix envisageaient une action sur deux institutions distinctes: une commission chargée de rechercher des informations au sujet des disparitions forcées et une commission vérité qui ouvrirait vraisemblablement la voie à une résolution extrajudiciaire des affaires¹¹. Au Burundi, l'accord de paix prévoyait deux institutions de recherche de la vérité, dotées de mandats vagues et se recoupant¹². Une confusion sur l'intention des accords de paix entrave le travail des législateurs et – pire encore – arrange bien les éléments perturbateurs qui pourraient chercher à retarder ou à affaiblir le processus de recherche de la vérité.

La voie législative exige un solide soutien politique de la part des parties et de la communauté internationale, qui tire profit de l'élan généré par la transition politique. En Sierra Leone, le projet de loi portant création de la Commission vérité et réconciliation a été adopté très rapidement, environ sept mois après la signature des accords de paix, grâce en partie à un solide soutien technique de la part du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)¹³. De la même manière, le corps législatif kényan a adopté une loi établissant une commission vérité sept mois seulement après que les parties ont convenu d'un cadre de principes en vue de son établissement¹⁴. Le Népal et le Burundi, comme nous l'avons indiqué précédemment, fournissent des exemples de blocages législatifs dans la mesure où aucun de ces deux pays n'a été capable d'adopter une législation relative aux commissions vérité des années après la signature de leurs accords de paix respectifs. De fait, au Népal, la dissolution de l'Assemblée constituante en mai 2012 a paralysé toute action législative en matière de recherche de la vérité et ouvert la voie à la création d'une commission vérité par une ordonnance présidentielle, entraînant une contestation constitutionnelle et encore davantage de retards¹⁵.

Au Salvador et au Guatemala, les commissions ont été mises en place sans passer par la voie législative, utilisant comme mandats les dispositions de leurs accords de paix respectifs. Une telle démarche confère une importance accrue à la désignation de commissaires forts et compétents à qui il sera demandé d'interpréter les dispositions de l'accord, faute de débat public ou législatif. Bien évidemment, une telle procédure exige que la formulation de l'accord de paix fournisse suffisamment de détails et des indications adéquates quant aux éléments constitutifs du mandat et aux négociations d'accords supplémentaires pour garantir l'indépendance des commissaires¹⁶.

Lorsque l'on dispose uniquement d'un accord de paix comme cadre, la nomination des commissaires nécessite de mobiliser une volonté politique pratique et pragmatique. Les commissions du Salvador et du Guatemala ont toutes deux bénéficié du soutien des Nations Unies; en effet, les membres de la commission salvadorienne étaient tous des experts internationaux. Au Guatemala, des réseaux de la société civile très dynamiques avaient déjà organisé les victimes et faisaient campagne pour la

création d'une commission vérité depuis des années. En outre, le pays avait déjà fait l'objet d'une précédente enquête, menée sous les auspices de l'Église catholique: le projet de récupération de la mémoire historique (REMHI)¹⁷.

Les pays auraient tort de vouloir se passer de la législation en l'absence d'un cadre bien défini dans l'accord de paix ou d'un important soutien de la part des dirigeants politiques et de la société civile¹⁸. En RDC, les membres de la CVR ont été désignés sept mois seulement après la signature de l'accord de paix. Cependant, l'accord délimitait à peine les contours de la commission vérité – ses objectifs, ses fonctions, la portée de son enquête, ses pouvoirs¹⁹. Autre fait encore plus fâcheux, le Parlement a attendu plus d'un an après la désignation des commissaires pour adopter une loi sur la commission²⁰. Cet intervalle a ouvert la voie à une polarisation politique et à la perception correcte que la commission avait été conçue comme une institution de plus où les factions se partagent le pouvoir, sans réelle garantie d'indépendance politique.

Du point de vue des médiateurs de paix et des amis et garants du processus de paix, la question clé à ce stade est à la fois technique et, inévitablement, politique. Quels éléments centraux du mandat doivent être consignés dans la loi ou dans les autres moyens de création de la commission? Le contexte politique offre-t-il la possibilité d'une avancée rapide qui tire parti de l'élan généré par la transition? Ou le processus devrait-il, par manque de clarté ou de préparation, évoluer plus lentement, en se laissant du temps pour mener des consultations, encourager la participation de plus de membres, renforcer ses capacités, ou encore élaborer une cartographie préliminaire des violations?

À la lumière de certains cas passés, il semblerait que les processus de paix présentent seulement une petite fenêtre d'opportunité pour agir, dans la mesure où la fragilité institutionnelle, les calculs politiques fluctuants, et des priorités contradictoires peuvent éroder le soutien dont bénéficiait initialement une commission vérité, et qui était peut-être déjà modeste. Négliger des étapes et foncer tête baissée comporte toutefois aussi des risques.

Les éléments qu'il semble donc capital de prendre en compte pour évaluer le rythme du processus législatif sont: la fermeté de l'engagement en faveur d'une commission vérité au cours des négociations de paix (qui peut être reflétée dans les formulations employées dans l'accord de paix au sujet de l'obligation de rendre des comptes et de la recherche de la vérité); l'exhaustivité des dispositions de l'accord de paix et si ces dernières peuvent suffire à établir une commission qui soit indépendante, crédible et efficace; le poids relatif, dans la branche législative, d'éléments perturbateurs qui pourraient faire obstacle à une adoption prompte et efficace du projet de loi; et la capacité de la société civile et des groupes de victimes à formuler des propositions de mandat et à mener une cam-

pagne efficace tout au long du processus législatif, ainsi que lors du processus de nomination. Si ces éléments semblent solides, il peut être plus prudent de maintenir la dynamique engagée; en revanche, en leur absence, davantage de réflexions et de consultations peuvent être nécessaires.

Du mandat légal à la nomination

L'efficacité d'une commission vérité repose essentiellement sur la qualité des commissaires qui la dirigent. La plupart des commissions sont des expériences uniques²¹, sans précédent dans l'histoire du pays²². Par conséquent, le message et la légitimité de la commission sont souvent relayés par l'intégrité et le charisme de ses dirigeants²³.

Les commissaires, pris individuellement ou en groupe, doivent posséder certaines caractéristiques clés, en particulier l'autorité morale et la finesse politique nécessaires pour surmonter la polarisation politique, inspirer la confiance, et obtenir une coopération efficace des différentes parties prenantes. Par ailleurs, des compétences intellectuelles et organisationnelles cruciales sont requises pour conceptualiser et superviser ce qui sera une enquête complexe mobilisant une série de ressources sur une courte durée.

Les commissaires sont les principaux interprètes du mandat; ils doivent prendre des décisions concrètes quant à la manière d'appliquer les dispositions clés. Ils doivent en particulier décider de la portée exacte des types de violations devant faire l'objet d'enquêtes et des personnes et institutions concernées. À l'issue des travaux de la commission, les commissaires partageront des conclusions potentiellement explosives sur le plan politique et des recommandations parfois audacieuses. Si l'indépendance et l'intégrité nécessaires pour résister aux pressions extérieures leur font défaut, ou s'ils ont un conflit d'intérêt en ce qui concerne certains aspects de l'enquête, l'intégrité et le travail de la commission en pâtiront.

Le prestige personnel peut reposer sur des réussites concrètes, un courage civique démontré, et un engagement en faveur des droits de l'homme dans des circonstances difficiles. En outre, les commissaires désignés doivent être exempts de toutes affiliations ou expériences susceptibles de susciter la méfiance ou de leur valoir des accusations de conflit d'intérêt. Le prestige est donc quelque chose de tout à fait particulier; il est plus difficile à cerner que les compétences. Certaines commissions, comme la CAVR au Timor oriental²⁴, pourraient faire appel à des équipes et un soutien technique internationaux bien organisés pour pallier les déficiences de compétences à l'échelle nationale – ce qui est compréhensible dans des pays qui ont été ravagés par des conflits. Il est bien plus difficile de remplacer le charisme et l'intégrité ou de réparer les dégâts occasionnés par des nominations contestables.

De mauvaises nominations peuvent avoir pour effet de défaire les acquis de phases antérieures du processus, notamment l'élaboration minutieuse des clauses relatives à la recherche de

la vérité qui figurent dans l'accord politique et le travail appliqué de rédaction d'un mandat légal. Une commission qui a perdu sa crédibilité en raison de nominations contestables ne pourra pas compter sur la coopération dont elle a besoin pour mener à bien sa tâche, et des interlocuteurs essentiels regarderont ses conclusions avec suspicion. Des commissaires n'ayant pas l'indépendance nécessaire compromettent l'exercice de recherche de la vérité, et ceux à qui les compétences les plus basiques font défaut seront inefficaces, à moins de pouvoir obtenir l'assistance et la formation dont ils ont besoin.

Cependant, même des nominations pertinentes qui prennent en compte chaque membre ne garantissent pas le succès d'une commission en l'absence de cohésion au sein du groupe. Si les commissaires ne disposent pas des outils nécessaires pour se frayer un chemin au milieu de différences politiques ou méthodologiques inévitables, les tensions internes peuvent se transformer en différend public. Au Canada, la création de la Commission vérité et réconciliation a été retardée de plus d'un an en raison de divergences d'opinions entre le président de la commission et les commissaires qui, une fois rendues publiques, ont entraîné la démission de tous ses membres²⁵. Les parties ont dû se réunir une nouvelle fois pour désigner de nouveaux commissaires²⁶.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparations et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, s'inquiétait des commissions vérité dans lesquelles «les controverses à propos du bien-fondé des nominations des commissaires posent de sérieux problèmes à ces institutions, qui tirent une grande partie de leur influence potentielle de l'autorité morale dont jouissent leurs dirigeants» et où «les divergences d'opinions entre commissaires exprimées publiquement, notamment les points de discordance sur des questions fondamentales relatives au fonctionnement des commissions et aux conclusions émises» portent préjudice à la viabilité de l'institution²⁷.

Pablo de Greiff a critiqué le fait que la tendance actuelle en matière de nomination des commissaires met l'accent sur les procédures de sélection plutôt que sur les critères de sélection³⁸. En effet, certaines lois et certains projets de lois régissant les commissions vérité sont extrêmement détaillés sur le processus de sélection des commissaires, en comparaison à d'autres domaines²⁹.

Les procédures complexes de sélection et de nomination des commissaires qui constituent la tendance actuelle sont motivées par un objectif de recherche du soutien de différents segments de la population. Un processus de nomination consultatif peut offrir une certaine protection contre des nominations à caractère exclusivement «politique» laissées aux décideurs politiques. Ces considérations sont toutes deux valables dans une situation d'après-conflit.

Le risque encouru par certains processus consultatifs de nomination est qu'ils pourraient tendre à réduire l'importance des critères de prestige individuel et de compétences en faveur de la

«représentativité» de la commission, c'est-à-dire le degré auquel elle reflète les identités démographiques, ethniques et culturelles présentes dans la société. En outre, composer une commission en s'appuyant sur des critères démographiques – tels que l'ethnicité – peut même réintroduire un caractère factionnel et des affiliations politiques dans le processus de recherche de la vérité. Une prise en considération des différentes identités trouvées dans le pays peut toutefois s'avérer nécessaire. Dans certains environnements d'après-conflit, la justice transitionnelle doit être vue comme un effort collectif entrepris par des groupes qui ont été en conflit. Le défi consiste à trouver un juste équilibre entre les besoins politiques et sociaux et la nécessité fondamentale de placer des personnes fiables et compétentes à la tête de la commission.

L'influence et le soutien d'amis et de médiateurs internationaux lors du processus de nomination peut jouer un rôle important, encourageant les institutions politiques clés à agir avec prudence et à doter la commission de dirigeants capables. L'influence des soutiens internationaux est peut-être cependant moindre qu'au cours des phases précédentes dans la mesure où les acteurs nationaux peuvent considérer les décisions relatives aux membres de la commission comme un acte symbolique de souveraineté et d'autonomie.

Dans quelques cas (se rapportant tous à des commissions créées après un conflit interne violent), le mandat légal d'une commission vérité impose la participation de commissaires internationaux. Dans ces cas précis, la fonction de sélection des membres de la commission est revenue à la communauté internationale:

- Au Salvador, le Secrétaire général des Nations Unies a nommé trois commissaires en consultation avec les parties; la commission a sélectionné son président elle-même.³⁰
- Au Guatemala, les accords de paix³¹ prévoyaient que le modérateur des négociations de paix occupe la fonction de président³², et qu'à ce titre il sélectionnerait – en accord avec les parties – deux commissaires supplémentaires, de nationalité guatémaltèque.
- En Sierra Leone³³, le HCDH a recommandé trois commissaires internationaux (sur sept au total), qui ont ensuite été nommés officiellement par le président du pays.
- Au Kenya³⁴, le Groupe d'éminentes personnalités africaines, composé de trois personnes, a recommandé trois commissaires internationaux sur les neuf que devait compter la commission, avant leur nomination officielle par le président.
- Aux Îles Salomon³⁵, le HCDH a recommandé deux des cinq commissaires nommés ensuite par le premier ministre.

La présence de ces derniers peut donner à une commission naissante trois avantages: une image d'impartialité et d'indé-

pendance (car il est peu probable qu'ils aient un lien avec les parties); des compétences techniques spécifiques et une expertise dont le pays peut manquer; et des passerelles avec l'opinion publique internationale, renforçant le poids de la commission. Pablo de Greiff a toutefois souligné que — nonobstant leurs possibles contributions — la nomination de commissaires internationaux ne permet peut-être pas, en soi, de surmonter les imperfections de la sélection des membres nationaux³⁶.

Nommer des commissaires internationaux exige de poser d'importantes questions techniques. Se consacreront-ils exclusivement à la commission et résideront-ils dans le pays? Dans le cas contraire, quels seront les moyens dont disposera la commission pour rester en communication permanente avec eux et comment intégrer les frais associés à des voyages fréquents et un hébergement temporaire au budget de la commission? Comment les commissaires internationaux seront-ils rémunérés, et les normes de rémunération appliquées aux commissaires internationaux risquent-elles de créer des inégalités quant aux normes de rémunération? Le travail des commissaires internationaux soulèvera-t-il des problèmes particuliers, par exemple en matière de sécurité, de protections légales et d'immunité? Jusqu'à présent, ces considérations ont été résolues au cas par cas; elles nécessitent un examen plus poussé.

Opérations courantes et compte-rendu

Les contributions de médiateurs et d'amis du processus de paix revêtent un caractère crucial une fois que la commission a été créée et qu'elle s'est mise à la tâche. Une commission qui dispose d'un soutien politique élémentaire, d'un mandat réaliste et de dirigeants confiants, est mieux placée pour cerner ses besoins, rechercher de l'assistance, et démarrer ses opérations. Cependant, de mauvaises décisions prises lors des phases initiales du processus peuvent affaiblir la commission tout au long de son existence, limitant l'efficacité des efforts de soutien internationaux.

Difficultés et opportunités dans l'exécution des opérations courantes

Comme nous l'avons décrit précédemment, des ambiguïtés ou des formulations équivoques dans les accords de paix facilitent la tâche des éléments perturbateurs qui souhaitent produire des mandats légaux faibles, tout en compliquant la tâche des commissions, qui ont plus de mal à agir de manière indépendante, crédible et efficace. Comme on peut s'y attendre, ces situations provoqueront la résistance des partisans et des défenseurs des droits de l'homme, aussi bien nationaux qu'internationaux, et prolongeront le processus législatif.

Dans ce genre de cas, le soutien potentiel de la communauté internationale se limite à endiguer les retombées des phases antérieures. Au Burundi et au Népal, comme nous l'avons déjà mentionné, la communauté internationale a soutenu la société civile locale en s'opposant à la création de commissions qui nuiraient aux intérêts des victimes et violeraient leurs droits.

Dans d'autres cas, les controverses au sujet de la composition de la commission ont entraîné des différends internes quasi paralysants. Au Kenya, des inquiétudes quant à l'aptitude du président de la commission se sont soldées par un contentieux lourd et coûteux, et ont nui à la crédibilité de la commission³⁷.

Les faiblesses de départ ne sont toutefois pas toujours irréversibles. Au Libéria, des experts internationaux — en collaboration avec des organisations locales — ont persuadé le Parlement et le gouvernement de corriger les faiblesses inhérentes au processus de nomination³⁸. Au Guatemala, malgré les faibles attentes de la société civile à l'égard de la CEH, la commission est parvenue à des ententes et à des accords tels que les organisations de la société civile se sont impliquées dans ses activités d'investigation³⁹.

Passée la création d'une commission vérité, ses opérations incluent plusieurs phases⁴⁰. La phase de préparation s'étale en général sur trois à six mois⁴¹, au cours desquels les commissaires prennent connaissance de leur mandat et prennent des décisions fondamentales sur la manière de rendre la commission opérationnelle. Au cours de cette phase, les commissaires engagent des cadres supérieurs et du personnel d'encadrement afin de préparer un budget et les plans d'actions qui guideront le travail de la commission. Le budget et les plans, qui sont établis sur la base du mandat et interprétés par les commissaires, piloteront le travail d'investigation de la commission, mais aussi sa portée et ses règles et procédures internes, tout en tranchant sur la méthode à adopter pour créer des alliances. La commission peut réaliser une cartographie élémentaire des violations relevant de son mandat, et les commissaires peuvent contacter des décideurs politiques, des groupes de la société civile et des soutiens internationaux dans le but de forger des partenariats et d'obtenir leur collaboration.

C'est souvent pendant cette phase, ou peu de temps après, que la commission prend un premier contact avec le gouvernement — et avec les bailleurs de fonds internationaux, si la situation s'y prête et qu'elle en a l'autorisation — pour obtenir des financements adéquats. Cette étape offre d'importantes opportunités aux organisations internationales désireuses de soutenir une commission vérité. Elles peuvent par exemple coopérer aux activités suivantes:

- Partager les informations préparées par les agences internationales, notamment des rapports préliminaires qui peuvent être utiles à la commission lors de la préparation de ses investigations
- Présenter le mandat aux bailleurs de fonds et soutenir la préparation de propositions de financement efficaces et cohérentes
- Conseiller les commissaires quant à l'analyse de leurs mandats
- Proposer des formations aux groupes de la société civile dans des domaines déterminants pour faciliter un

partenariat avec la commission, tels que le recensement des exactions et le soutien aux victimes et aux témoins

Les opérations courantes d'une commission vérité relèvent de trois catégories: les investigations, la sensibilisation et la gestion.

La plupart des mandats font de l'investigation la fonction centrale d'une commission vérité⁴². En règle générale, une commission qui parvient à obtenir des financements appropriés et à recruter un personnel adéquat engagera des investigations ambitieuses, recherchant les témoignages de première main (sources primaires) – pour la plupart, des victimes qui ont été témoins de violations des droits de l'homme – et les récits d'autres personnes ayant des informations, tels que des dirigeants politiques ou d'anciens combattants. Si les conditions le permettent, la commission peut avoir accès à des sources secondaires provenant des archives nationales.

Le temps imparti aux investigations précise la durée véritable des fonctions de la commission et si cette dernière sera en mesure de respecter les délais fixés par son mandat ou si elle aura besoin d'une prolongation. Avec l'élargissement des mandats au fil des années, la complexité du travail d'enquête des commissions a augmenté. Une commission a besoin de chercheurs qualifiés issus de différentes disciplines, notamment du droit, des sciences sociales, de l'histoire, et de la psychologie, ainsi que d'une vision partagée grâce à laquelle des contributions provenant de disciplines multiples pourront se fondre dans un rapport final complet.

Le soutien international au travail d'enquête de la commission peut inclure:

El apoyo internacional al trabajo investigativo de una comisión puede incluir:

- Détacher des experts et des chercheurs qui contribueront à l'analyse de l'information et à la préparation et à l'utilisation d'outils, tels que des formulaires d'interview et des bases de données
- Apporter une assistance dans le processus d'entretien des victimes et des témoins qui ont été déplacés dans d'autres pays ou qui vivent en exil
- Obtenir toute information utile en provenance des archives d'autres pays

La sensibilisation est menée en soutien des investigations. Parmi les activités de sensibilisation on peut citer: la conclusion de partenariats avec des organisations de la société civile, dont les groupes de victimes; la diffusion d'informations auprès de la population; et la mise à disposition d'une tribune où les victimes et les rescapés peuvent partager leurs expériences avec la population. Parce que ces activités tentent de faire passer les messages de la commission à la population, il est possible qu'elles accaparent une attention et des ressources considérables.

Les contributions internationales à la sensibilisation peuvent inclure:

- Le partage d'informations concernant des activités de sensibilisation innovantes que d'autres commissions ont pu utiliser
- L'organisation, en accord avec la commission, d'activités de sensibilisation, telles que des rencontres informelles et des auditions publiques auprès de la diaspora

Parce que la gestion d'une opération de cette envergure, en garantissant un personnel adéquat, une présence satisfaisante sur le terrain, et des communications efficaces, nécessite des services de soutien efficaces, les commissions doivent constituer une équipe de gestionnaires qui soit compacte et efficace. L'accès à des ressources publiques et à des dons de la communauté internationale exige de la transparence et de la diligence dans la gestion pour attester d'une utilisation efficace des fonds.

Dans la mesure où les commissions vérité ont une durée de fonctionnement relativement courte et qu'elles sont en général sans précédent dans le pays, la mise en place d'un système de gestion efficace peut être une tâche difficile. Dans plusieurs cas, dont ceux du Salvador, du Guatemala⁴³, et du Timor oriental⁴⁴, les missions des Nations Unies impliquées dans le processus de paix ont joué un rôle fondamental en matière d'appui aux opérations de la commission et de mise à disposition de personnel très qualifié. Dans d'autres cas, comme en Sierra Leone et au Pérou, les agences des Nations Unies, dont le Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, et le HCDH, ont contribué aux services administratifs locaux, notamment en servant d'intermédiaire avec les bailleurs de fonds et en recrutant du personnel.

Le rapport final d'une commission vérité et ses recommandations

Au terme de son exercice, une commission vérité est censée produire un rapport exhaustif présentant ses conclusions principales et ses recommandations. Ce rapport suscite un regain d'intérêt pour la commission, son mandat, ses membres et, bien évidemment, ses conclusions et ses recommandations. Les attentes liées aux phases précédentes peuvent être réexaminées à la lumière de la période qui s'est écoulée. À ce stade, les alliances formées par la commission vont jouer un rôle déterminant, assurant la bonne diffusion du rapport et l'existence d'un débat juste au sein de la société au sujet des conclusions et des recommandations du rapport.

Là encore, les décisions prises dans les phases initiales auront des conséquences manifestes sur la suite du processus. Les commissions jouissant d'une autorité et d'une indépendance fortes leur permettant de remettre en cause une société et de produire des conclusions et des recommandations solides sont mieux placées pour influencer le programme politique national avec leurs recommandations. À l'inverse, les décisions initiales relatives aux accords, au mandat et à la nomination des commissaires

qui traduisent une intention de créer une commission faible, vont entraîner de sérieuses difficultés lorsque la crédibilité de la commission se verra confrontée au verdict de la population.

Dans le cas du Guatemala, la présentation publique du rapport de la CEH a revêtu une importance nationale et internationale. Bien que la commission guatémaltèque, en vertu de son mandat, ait dû mener la plupart de ses activités en privé, la présentation publique de ses conclusions et de ses recommandations a fait sensation et a donné à la société civile et aux victimes les moyens de poursuivre leur quête de justice. En effet, aux yeux de la commission guatémaltèque, la présentation publique de ses conclusions constituait à la fois une mesure efficace de diffusion et un devoir moral envers les victimes. En outre, la commission pensait que remettre un rapport directement à la population contribuerait à un «changement de logique» dans la transition, qui ne serait plus uniquement dominée par les parties mais dans laquelle la société civile pourrait s'affirmer dans la sphère publique⁴⁵.

En revanche, dans certains cas, le mandat de la commission ne lui confère pas l'autorité de présenter son rapport publiquement. Une telle disposition est hautement problématique, dans la mesure où elle offre aux élites locales la possibilité de contrôler les débats nationaux au sujet des conclusions de la commission. Au Timor oriental, le mandat de la CAVR prévoyait à l'origine une présentation limitée du rapport à l'administrateur onusien, puis au Conseil de sécurité des Nations Unies. Suite à l'instauration du premier gouvernement du pays, une modification a été apportée à cette disposition, de sorte à ajouter que le président devait recevoir le rapport avant de débattre de ces conclusions avec le Parlement du Timor. Lorsque la CAVR a achevé son travail, le gouvernement timorais a émis des réserves quant au contenu du rapport; il craignait que ce dernier ne nuise aux relations bilatérales avec l'Indonésie, l'ancienne puissance occupante, dont il énonçait clairement les responsabilités dans le conflit. Par conséquent, la diffusion du rapport au Parlement et, par extension, à la population, a été reportée de plusieurs mois. De fait, ce dernier a été présenté au Conseil de sécurité de l'ONU avant d'être présenté au Parlement timorais ou à la population. Le rapport a fini par être rendu public mais son impact s'est vu amoindri par les retards et les fuites dans les médias.

Le mécanisme de publication indirecte par l'intermédiaire de la plus haute instance exécutive du pays a également posé problème dans deux cas récents, ceux des Îles Salomon et du Kenya. Aux Îles Salomon, la CVR a terminé son travail et, comme convenu, a présenté son rapport final au bureau du premier ministre en février 2012. Ce rapport n'a toutefois jamais été présenté au Parlement, ni publié au journal officiel national⁴⁶. En avril 2013, en réponse à l'intérêt général et à l'inaction du gouvernement, le président de la commission a présenté le rapport de sa propre initiative à la presse, devant renoncer à la solennité et à la charge symbolique d'une présentation officielle par l'État.

Au Kenya, la Commission vérité, justice et réconciliation a pré-

senté son rapport au président en mai 2013. La publication du rapport a toutefois été sujette à controverse. Les commissaires internationaux ont annoncé publiquement que les commissaires nationaux – sous la pression du cabinet présidentiel – avaient accepté de modifier une section du rapport, qui décrivait des actes répréhensibles commis par des membres de la famille du président. Ce n'est qu'une fois le rapport modifié qu'il a été envoyé au président et transmis au Parlement⁴⁷.

Le rôle des anciens médiateurs et amis d'un processus de paix revêt ici une importance cruciale: en effet, ces derniers peuvent insister auprès des parties et des autorités gouvernementales pour qu'elles rendent public le rapport final et qu'elles veillent à ce que les autorités gouvernementales concernées lui accordent toute l'attention nécessaire et le soumettent à un examen objectif. Cela est particulièrement vrai lorsque les médiateurs et les organisations internationales sont mandatés pour jouer un rôle lors de la réception du rapport.

Il est important d'encourager la présentation et la discussion publiques du rapport final, non seulement pour garantir que la société aura accès aux principales conclusions de la commission, mais également pour veiller à ce que ses recommandations politiques fassent l'objet de discussions et qu'elles soient mises en œuvre s'il y a lieu. La mise en œuvre des recommandations semble constituer une phase particulièrement délicate du processus, dans la mesure où même des commissions qui ont su surmonter de nombreuses difficultés peuvent voir leurs contributions passablement ignorées dans le programme d'action politique⁴⁸. Les recommandations politiques sont renforcées par l'autorité morale gagnée par la commission au cours de son exercice, le professionnalisme de son travail et les alliances et partenariats qu'elle a su forger.

Dans la mesure où la mise en œuvre des recommandations est le fruit de la convergence de plusieurs facteurs, dont certains sont dictés par une volonté politique, il est illusoire de s'attendre à ce qu'elle tienne compte des dispositions légales prévues au mandat. Les dispositions ne peuvent pas être interprétées comme étant autre chose que des mesures de procédure veillant à ce que les différentes branches du gouvernement se penchent sur les recommandations et les étudient sérieusement.

Les mandats des commissions vérité du Libéria, du Kenya et de Sierra Leone stipulent que le gouvernement doit mettre en œuvre les recommandations de la commission. Cela ne s'est cependant produit dans aucun de ces cas – au Kenya, cela a d'ailleurs conduit à un recours constitutionnel contre la commission.

L'établissement d'organisations qui prendraient le relais de la commission et seraient chargées d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et de diffuser les informations établies par la commission est une solution possible pour une mise en œuvre plus efficace des recommandations. Au Timor oriental, le gouvernement a consenti à créer un mécanisme successeur,

baptisé le Centre d'information, malgré son scepticisme à l'égard de la CAVR. Ce dernier a mené de nombreuses activités visant à renforcer la capacité de la société civile à établir un dialogue avec les autorités et à négocier la mise en œuvre des mesures recommandées par la commission. Au Pérou, les recommandations de la commission ont été suivies par le Bureau du médiateur national (qui protège également les archives de la commission) et un certain nombre d'autres structures établies par la société civile suite à la présentation du rapport. Dans les deux cas, les agences internationales et les bailleurs de fonds internationaux ont eu la possibilité de soutenir la durabilité du processus de recherche de la vérité.

Conclusions

L'exercice d'une commission vérité est marqué par une succession de décisions qui s'appuient sur la vision initiale, parfois fragmentaire, articulée dans le cadre du processus de paix. Chaque étape est marquée par des tensions, des différences dans la manière de conceptualiser la commission, et des risques, car les parties et la société projettent leurs attentes et leurs craintes sur la commission.

Les décisions prises lors des premiers stades du processus ont une profonde influence sur les chances de réussite ultérieure de la commission vérité. Les restrictions apportées à sa capacité d'agir indépendamment de toute pression politique ne manqueront de se faire ressentir par la suite, allant parfois même jusqu'à la rendre inapte à remplir sa fonction. Les obstacles qu'une commission doit surmonter ne sont pas identiques mais ils deviennent progressivement plus complexes.

Les médiateurs et les amis du processus de paix peuvent avoir un plus grand impact lors des premières phases de l'exercice. Dans les premières phases, les médiateurs et soutiens internationaux peuvent contribuer à insuffler des considérations relatives aux droits de l'homme dans les débats entre les parties, puis auprès des décideurs politiques. En outre, des acteurs internationaux peuvent être appelés pour maintenir la dynamique des discussions si celles-ci progressent et que les parties sont ouvertes à l'instauration de mécanismes effectifs de reddition de comptes par le biais de la révélation de la vérité. À l'inverse, si l'intérêt porté à une commission est faible ou – pire – si une attitude perturbatrice transparait au sein des parties, les médiateurs peuvent plaider en faveur d'un processus plus intentionnel et réfléchi de la recherche de la vérité, et ainsi parer aux décisions hâtives et ambiguës qui pourraient nuire aux droits des victimes.

La communauté internationale a de multiples occasions d'apporter son soutien aux opérations courantes d'une commission vérité. L'appui technique et politique d'experts, les participants à des commissions vérité semblables, les institutions de consolidation de la paix et les agences des Nations Unies peuvent contrecarrer l'impact de certaines faiblesses. Les praticiens de la justice transitionnelle partageront leurs expériences, renforceront les capacités et fourniront un appui technique

dans le cadre des paramètres définis par la volonté politique des parties, le mandat, et les dirigeants de la commission.

Le terme de l'exercice d'une commission, lorsque celle-ci prépare et présente son rapport final, peut apporter de nouvelles possibilités aux médiateurs et aux défenseurs de la paix de jouer un rôle positif dans le processus. Pour tirer parti de cette possibilité, il est important de s'assurer, dès les premiers stades de la commission, que celle-ci ait le pouvoir de présenter son rapport au grand public au moment-même où elle présente son rapport aux plus hautes autorités de l'État. Il est également essentiel de veiller à ce que les décideurs politiques étudient les recommandations politiques de la commission de manière sérieuse et équitable.

1. Depuis 1992, neuf pays ont adopté une loi ou approuvé des normes établissant une commission vérité suite à des négociations entre des parties qui s'étaient auparavant livrées à un affrontement violent: le Salvador (1992), le Guatemala (1995), la Sierra Leone (2000), la République démocratique du Congo (RDC) (2003), le Libéria (2006), le Kenya (2008), le Honduras (2010), le Népal (2014), et le Burundi (2014).

2. Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque. Oslo, Norvège. 23 juin 1994.

3. Accord de paix entre le gouvernement de Sierra Leone et le Front Révolutionnaire Uni de Sierra Leone. Lomé, Togo, 7 juillet 1999.

4. Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo. Pretoria, Afrique du Sud. 16 décembre 2002.

5. Mémoire d'entente entre le gouvernement de la République d'Indonésie et le Mouvement pour l'Aceh libre. Helsinki, Finlande. 15 août 2005. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

6. Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque. Oslo, Norvège. 23 juin 1994.

7. Termes de référence pour la Commission vérité et amitié, établie par la République d'Indonésie et la République démocratique du Timor-Leste, 10 mars 2005. La CVA a été créée après que le gouvernement timorais a exprimé son mécontentement quant aux conclusions du rapport de la CAVR. Les termes de référence indiquaient explicitement une intention de contribuer à la consolidation de la transition démocratique en Indonésie, et minimisaient les crimes commis au cours de la présence indonésienne au Timor oriental, qualifiés de «problèmes résiduels» qu'il

convient de résoudre afin d'accroître les relations bilatérales. Pour une analyse complète des faiblesses de la commission, voir: Megan Hirst, *Too Much Friendship, Too Little Truth: Monitoring Report on the Commission of Truth and Friendship in Indonesia and Timor-Leste (Trop d'amitié, trop peu de vérité: rapport de suivi sur la Commission vérité et amitié en Indonésie et au Timor oriental)* (New York: ICTJ, 2008).

8. Voir Chapitre cinq, «République démocratique du Congo: Étude de cas».

9. Voir Chapitre premier, «Un échec programmé? Évaluation des tendances observées dans les commissions vérité créées après un conflit violent», pour un examen de l'élargissement des mandats des commissions vérité. Pour une description plus détaillée des éléments constitutifs du mandat d'une commission, voir: Eduardo González, *Drafting a Truth Commission Mandate: A Practical Tool (Elaborer le mandat d'une commission vérité: un outil pratique)* (New York: ICTJ, 2013).

10. La RDC, le Kenya, le Libéria, et la Sierra Leone ont choisi la voie législative pour la création de leurs commissions. Voir Chapitre premier, «Un échec programmé? Évaluation des tendances observées dans les commissions vérité créées après un conflit violent» pour un examen de la tendance récente qui préconise la voie légale pour la création d'une commission.

11. Voir Chapitre sept, «Népal: Étude de cas».

12. L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (28 août 2000), Protocole I, articles 6 et 8, prévoyait la création d'une «Commission d'Enquête Judiciaire Internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité» et celle d'une commission vérité. Si les deux instances seraient chargées d'examiner exactement le même sujet, la première procéderait à une analyse légale des événements tandis que la seconde se contenterait d'établir et de décrire les faits. À l'issue de consultations prolongées avec l'ONU, et avec l'aide d'experts internationaux, le Parlement a adopté une loi portant création d'une commission vérité et réconciliation le 28 avril 2014.

13. Voir Chapitre quatre, «Sierra Leone: Étude de cas».

14. En mai 2014, l'Assemblée constituante népalaise a adopté un projet de loi relatif à la création de deux commissions séparées, l'une portant sur la recherche de la vérité et l'autre sur les disparus. Voir Chapitre sept, «Népal: Étude de cas».

15. Voir Chapitre sept, «Népal: Étude de cas».

16. Au Guatemala, les Nations Unies et le gouvernement ont décidé que les immunités établies par la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies s'appliqueraient aux commissaires et à leur personnel d'appui, ressortissants internationaux et guatémaltèques. Voir UNOPS, «The

Operations of the Historical Clarification Commission in Guatemala» (Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala), Guatemala, 2000.

17. Voir Chapitre trois, «Guatemala: Étude de cas».

18. Sans soutien politique et sans la force de la société civile, même la législation sera faible car les législateurs continueront d'exercer leurs activités dans le même environnement politique (voir Étude de cas: Népal). Néanmoins, l'ouverture du débat législatif peut donner à la société civile et à la communauté internationale des possibilités de procéder au réexamen d'un cadre législatif duquel elles n'avaient pas pu débattre au préalable, ainsi que de renforcer les capacités et de mener des enquêtes préliminaires.

19. L'Accord de paix de Pretoria de décembre 2002 ne mentionnait aucun contenu dans la disposition relative à la commission vérité. C'est seulement dans l'Accord de Sun City, en avril 2003, que les parties ont intégré des définitions élémentaires du mandat de la commission. Ces dernières ne sont toutefois devenues définitives qu'après l'adoption d'une loi.

20. Cette loi a été antidatée à août 2003.

21. Il y a des exceptions. Au Chili, une commission nationale pour la paix et la réconciliation, du nom de Commission Rettig, a été créée en 1990, mais il lui était seulement permis d'enquêter sur les crimes ayant entraîné la mort ou la disparition. Les victimes et la société civile ont réclamé que soit effectuée une enquête plus vaste des exactions commises sous le régime militaire, et le président a créé la Commission Valech en 2003.

22. Les pays du Commonwealth jouissant d'une tradition de «commissions d'enquête» non-judiciaires constituent une exception.

23. Le concept s'inspire de Max Weber, «Les trois types de domination légitime».

24. Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, Règlement No. 2001/10, Création d'une Commission accueil, vérité et réconciliation au Timor oriental, 13 juillet 2001.

25. Eduardo González, «Give Truth a Chance, Canada,» (Canada, Laisse une chance à la vérité) *The Globe and Mail*, 3 novembre 2008.

26. La Commission vérité et réconciliation du Canada a été établie par un accord faisant suite à une médiation judiciaire entre le gouvernement du Canada, l'Assemblée des Premières Nations, représentant des organisations autochtones, et les églises chrétiennes. La commission enquête sur les traitements inhumains systématiques infligés aux enfants autoch-

tones dans les pensionnats habilités par l'État et dirigés par des institutions religieuses. Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, Annexe N, «Mandat de la Commission de vérité et de réconciliation», 8 mai 2006.

27. Rapport De Greiff, 9, 30 (voir Résumé des discussions, n. 1).

28. Rapport De Greiff, 18, ¶ 61.

29. Par exemple, le Projet de loi organique fixant les fondements de la justice transitionnelle et son champ des compétences

30. Le Salvador: Accords de paix de Mexico — Dispositions portant création de la commission sur la vérité. Mexico, 27 avril 1991.

31. Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque. Oslo, Norvège. 23 juin 1994.

32. Pour finir, le modérateur, Jean Arnault, a été nommé représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies en janvier 1997; à la suite de quoi le Secrétaire général, en accord avec les parties, a nommé le juriste allemand Christian Tomuschat président de la commission. Christian Tomuschat connaissait très bien le Guatemala puisqu'il avait exercé les fonctions d'Expert indépendant sur le pays pour la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies. Voir UNOPS, Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala

33. Loi relative à la Commission vérité et réconciliation, 2000, promulguée par le président et par le Parlement de Sierra Leone, février 2000.

34. Projet de loi sur la Commission vérité, justice et réconciliation, 2008, promulgué par le Parlement du Kenya, 8 mai 2008.

35. Truth and Reconciliation Commission Act 2008 (Loi sur la Commission vérité et réconciliation), adoptée par le Parlement national des Îles Salomon, 28 août 2008.

36. Rapport De Greiff, 18, ¶ 62.

37. Voir Chapitre six, «Kenya: Étude de cas».

38. Malgré quelques succès, l'exercice de la commission libérienne a été marqué par des difficultés successives. Voir Paul James Allen, Beyond the Truth and Reconciliation Commission. Transitional Justice Options in Liberia (Au-delà de la commission vérité et réconciliation. Les options de justice transitionnelle au Libéria). Mai 2010.

39. UNOPS, Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala: systématisation de l'expé-

rience du Bureau d'appui de la CEH. Chapitre 2, «Visiones y percepciones externas» (Vues et perceptions extérieures)

40. Voir Eduardo González et Howard Varney, eds, Recherche de la vérité: Éléments pour la création d'une commission de vérité efficace (Brasilia: Commission d'Amnistie du Ministère de la Justice du Brésil; New York: ICTJ, 2013).

41. Rapport De Greiff, 18, ¶ 63 (qui souligne que les périodes préparatoires fixées par plusieurs mandats sont trop courtes et irréalistes, en particulier lorsque la portée de la recherche est trop vaste).

42. Voir Chapitre cinq, «République démocratique du Congo: Étude de cas» pour un exemple de situation dans laquelle le mandat dotait la commission de fonctions importantes en matière de résolution des conflits et de médiation.

43. UNOPS, Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala: systématisation de l'expérience du Bureau d'appui de la CEH, 1999.

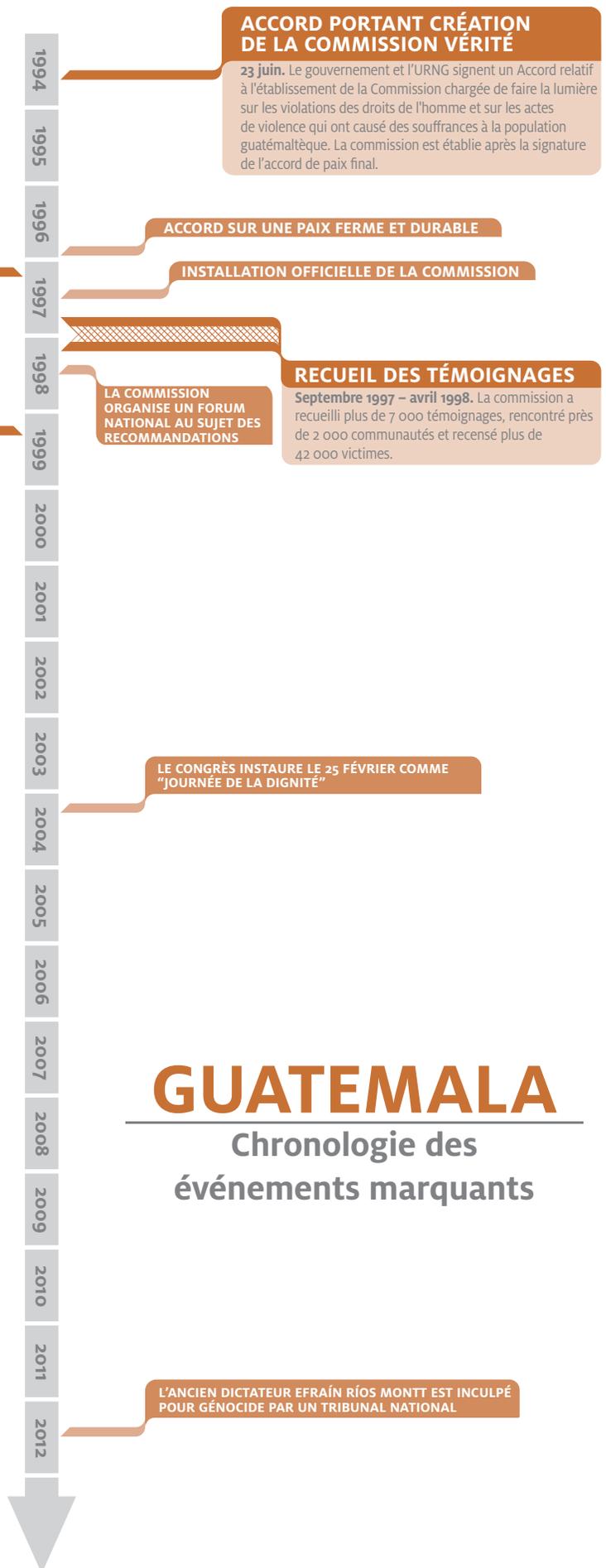
44. Commission accueil, vérité et réconciliation au Timor-Leste, Chega! Le Rapport de la Commission accueil, vérité et réconciliation au Timor oriental, (Timor Leste: 2005), chapitre 1.

45. Voir «Las principales lecciones aprendidas» (Principales leçons apprises) dans Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala: systématisation de l'expérience du Bureau d'appui de la CEH.

46. ICTJ, «The People of the Solomon Islands Have the Right to Know the Truth» (Le peuple des Îles Salomon a le droit de connaître la vérité), communiqué de presse, 15 février 2013.

47. Paul Seils, «Integrity of Kenya's Truth Commission Report Must Be Restored,» (L'intégrité du rapport de la commission vérité du Kenya doit être restaurée) Al Jazeera, 9 juin 2013, www.aljazeera.com

48. Rapport De Greiff, 20–22.



ACCORD PORTANT CRÉATION DE LA COMMISSION VÉRITÉ

23 juin. Le gouvernement et l'URNG signent un Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque. La commission est établie après la signature de l'accord de paix final.

ACCORD SUR UNE PAIX FERME ET DURABLE

INSTALLATION OFFICIELLE DE LA COMMISSION

DÉSIGNATION DES COMMISSAIRES

Février. Suite au mandat des Accords d'Oslo, le Secrétaire général des Nations Unies nomme l'avocat allemand Christian Tomuschat en tant que commissaire coordinateur. Deux citoyens guatémaltèques ont également été nommés commissaires: Otilia Lux de Cotí, une intellectuelle maya; et Alfredo Balsells, un avocat.

RECUEIL DES TÉMOIGNAGES

Septembre 1997 – avril 1998. La commission a recueilli plus de 7 000 témoignages, rencontré près de 2 000 communautés et recensé plus de 42 000 victimes.

LA COMMISSION ORGANISE UN FORUM NATIONAL AU SUJET DES RECOMMANDATIONS

RAPPORT FINAL PRÉSENTÉ AU GOUVERNEMENT ET AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES

25 février. Le Rapport Final, *Guatemala: Memoria del Silencio*, expose les responsabilités institutionnelles pour les violations massives et flagrantes des droits de l'homme. Un résumé du rapport est imprimé dans de nombreuses langues mayas.

LE CONGRÈS INSTAURE LE 25 FÉVRIER COMME "JOURNÉE DE LA DIGNITÉ"

GUATEMALA

Chronologie des événements marquants

L'ANCIEN DICTATEUR EFRÁÍN RÍOS MONTT EST INculpÉ POUR GÉNOCIDe PAR UN TRIBUNAL NATIONAL

3. GUATEMALA: ÉTUDE DE CAS

Par Félix Reátegui

Introduction

La Commission pour l'éclaircissement historique du Guatemala (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH) était un mécanisme de recherche de la vérité né des négociations de paix entre le gouvernement du Guatemala et l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG), une alliance formée par quatre groupes de guérilla d'extrême-gauche. Le processus de paix, qui a mis fin à 36 années de conflit, a été parachevé en 1996 avec la signature de l'Accord sur une paix ferme et durable, précédé de plusieurs accords, dont l'Accord relatif à l'établissement d'une Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque (accord de la CEH). La CEH a démarré ses activités en juillet 1997 et présenté son rapport final, Guatemala: Mémoire du silence (Guatemala: Memoria del silencio), 20 mois plus tard, en février 1999¹⁰⁴.

Bien que la CEH ait dû initialement faire face au scepticisme des groupes de victimes et des organisations des droits de l'homme en raison d'un mandat considéré comme restreint, elle est largement perçue comme une entreprise réussie, et cela pour au moins quatre raisons. Premièrement, elle a été capable de recueillir une grande quantité d'informations de première main et de les traiter efficacement. Deuxièmement, elle a produit un rapport final complet qui établit un compte-rendu des crimes graves et des violations des droits de l'homme commis faisant autorité. Troisièmement, la commission a su gagner la confiance des victimes, cultivant chez les victimes le sentiment de faire partie intégrante du processus de recherche de la vérité et faisant écho à leurs voix dans son rapport final. Quatrièmement, si le gouvernement ne s'est pas empressé de suivre les conclusions et les recommandations de la CEH dès leur présentation, ces dernières ont eu depuis un impact sur la vie politique, sociale et judiciaire du Guatemala. Le procès de l'ancien dictateur José Efraín Ríos Montt pour génocide et crimes contre l'humanité¹⁰⁵ en constitue l'exemple le plus récent et le plus connu.

Au cours de ses 20 mois d'exercice, la CEH est parvenue à la conclusion que 200 000 personnes avaient été tuées ou portées disparues pendant le conflit armé interne au Guatemala. Elle a attribué la responsabilité de 93% des décès à l'État et conclu que des actes génocidaires ciblant le peuple maya avaient été

commis. Elle a également décrit le rôle des structures paramilitaires et accordé une attention particulière à l'analyse des causes sous-jacentes, structurelles et historiques de la violence et des violations flagrantes des droits de l'homme au Guatemala. La CEH a été précédée d'une initiative de recherche de la vérité de la société civile, lancée par l'Église, le projet de récupération de la mémoire historique (Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI), qui avait mobilisé des communautés autochtones, obtenu des milliers de témoignages et examiné les perspectives des communautés touchées par la violence étatique.

La CEH a accompli sa tâche avec succès malgré le cadre institutionnel difficile issu des négociations de paix. Les difficultés auxquelles elle a été confrontée n'étaient pas très différentes de celles rencontrées par les commissions dans d'autres processus de paix: un soutien officiel mitigé, un scepticisme du grand public et une marginalisation des communautés de victimes. En conséquence, le processus de recherche de la vérité au Guatemala offre des leçons sur la possibilité de triompher de circonstances difficiles, en particulier en luttant contre les perceptions initialement négatives d'importants aspects du processus de recherche de la vérité, tels que le mandat et le laps de temps ainsi que les ressources dont la commission dispose.

Négociations de paix

En décembre 1996, un accord de paix a été signé à Guatemala City entre le gouvernement et des représentants de l'URNG, une coalition de forces de guérilla formée de groupes disparates, dont l'un avait pris les armes dès 1960. L'Accord sur une paix ferme et durable a mis fin à une période de violence durant laquelle des violations graves des droits de l'homme ont été commises, dans la plupart des cas par des forces de sécurité de l'État contre la population civile. La violence a atteint son apogée dans les années 1980 sous les gouvernements du Général Romeo Lucas Garcia (1978–1982, en particulier de 1981–1982), du Général Efraín Ríos Montt (1982–1983), et du Général Mejía Victores (1983–1986). Des massacres et une tactique de la terre brûlée ont caractérisé cette période de contre-insurrection intense.

Suite à l'adoption d'une nouvelle constitution en 1986, le nouveau gouvernement civil s'est employé à trouver une solution politique pour mettre fin au conflit. La première étape importante du processus de paix a été la signature d'un accord

à Oslo le 30 mars 1990, en vertu duquel l'État, représenté par la Commission nationale de réconciliation du Guatemala, et les groupes insurgés ont accepté d'entamer les pourparlers. La période de négociation, qui a débuté avec la participation d'un «observateur» des Nations Unies, a duré environ 10 ans. De 1994 à 1997, des négociations officielles ont eu lieu sous la médiation des Nations Unies, qui ont conduit à l'adoption de 10 accords spécifiques et d'un accord final¹⁰⁶.

Bien que les gouvernements engagés dans les négociations de paix soient civils et élus, l'armée a conservé une grande influence sur la vie politique dans le pays et, par conséquent, sur les pourparlers de paix, qui ont traversé des périodes de stagnation et de recul. Le modérateur des Nations Unies s'est employé sans relâche à maintenir les parties à la table des négociations. Ces difficultés sont en partie attribuables à un inconvénient de taille, à savoir la faiblesse relative des parties dès le départ. Il a été constaté que le gouvernement et l'URNNG «ne pouvaient prétendre à une représentation importante au sein de la société»¹⁰⁷ et que l'URNNG ne posait pas un défi stratégique à l'armée et ne pouvait donc pas émettre d'importantes revendications. À cela s'ajoute le fait que des éléments perturbateurs ont encouragé une résistance face à certains accords, en particulier au sein des forces armées qui se considéraient comme le vainqueur que l'on forçait à négocier avec l'adversaire vaincu. Enfin, les participants internationaux ne disposaient pas de nombreux moyens de pression compte tenu de la dépendance limitée du Guatemala envers l'aide internationale¹⁰⁸.

Le cycle de négociations qui a conduit à un accord de paix final peut être découpé en trois phases distinctes¹⁰⁹. Au cours de la dernière phase, 10 accords spécifiques, intégrés par renvoi à l'accord final, ont été signés avant l'accord final.

L'accord et le mandat de la commission

Les fondements de la CEH ont été posés dans un accord signé à Oslo le 23 juin 1994, précédé de l'Accord général relatif aux droits de l'homme signé à Mexico le 19 mars 1994. À l'origine, ce dernier était censé intégrer des dispositions relatives à la création d'un mécanisme officiel de recherche de la vérité; mais les parties n'ont pu parvenir à aucun accord sur la question. Pour avancer, elles ont décidé de négocier sur la recherche de la vérité à une date ultérieure.

TABLEAU 2: PHASES DES NÉGOCIATIONS QUI ONT CONDUIT À L'ACCORD DE PAIX FINAL

| PHASES | DÉVELOPPEMENTS |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1986–1990 | DISCUSSIONS INFORMELLES. EN 1990, LES NATIONS UNIES ONT ÉTÉ INVITÉES À AGIR EN QUALITÉ D'OBSERVATEUR ET DE GARANT. |
| 1991–1993 | NÉGOCIATIONS DIRECTES. EN 1991, LES PARTIES SE SONT MISES D'ACCORD SUR UN PLAN D'ACTION EN 11 POINTS. CETTE PHASE S'EST ACHEVÉE EN 1993 AVEC LA CRISE CONSTITUTIONNELLE. |
| 1994–1996 | NÉGOCIATIONS DIRECTES ET ACCORD SOUS LA MÉDIATION DES NATIONS UNIES. |

COMMISSION HYBRIDE COMPOSÉE DE 1 MEMBRE INTERNATIONAL ET 2 MEMBRES NATIONAUX

DURÉE DES OPÉRATIONS
19 MOIS

BUDGET (EN DOLLARS US)
\$9.796.167

NOMBRE DE BUREAUX
QUATORZE

ENTRETIENS MENÉS
PLUS DE 7.000

VILLAGES VISITÉS
PLUS DE 2.000

VICTIMES RECENSÉES
PLUS DE 42.000

NOMBRE APPROXIMATIF DE PERSONNES TUÉES OU PORTÉES DISPARUES
200.000

POURCENTAGE DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME COMMIS PAR L'ÉTAT
93

L'accord portant création de la CEH adopté par la suite stipulait que la commission devait remplir trois fonctions:

- I. Faire la lumière, en toute objectivité, équité et impartialité, sur les violations des droits de l'homme et les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque dans le contexte du conflit armé.
- II. Etablir un rapport exposant les résultats des enquêtes menées et donnant des éléments objectifs de jugement sur ce qui s'est passé au cours de cette période, en y incluant tous les facteurs, tant internes qu'externes.
- III. Formuler des recommandations spécifiques dans le but de favoriser la paix et l'harmonie nationale au Guatemala.

La Commission recommandera, en particulier, des mesures visant à préserver la mémoire des victimes, à promouvoir une culture de respect mutuel et de respect des droits de l'homme et à renforcer le processus démocratique¹¹⁰.

Le texte fixait également la période sur laquelle les investigations de la commission allaient porter: «du début du conflit armé à la date d'adoption de l'Accord de paix ferme et durable.» Il arrêta également les critères suivants pour la composition de la commission:

La Commission sera composée des trois membres suivants:

- (i) L'actuel médiateur des négociations de paix que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sera prié de désigner.
- (ii) Un citoyen au comportement irréprochable désigné comme membre par le médiateur, d'un commun accord avec les Parties.
- (iii) Un universitaire choisi par le médiateur d'un commun accord avec les Parties sur une liste de trois personnes proposées par les recteurs d'universités.

Selon les termes du mandat, le commissaire coordinateur nommé par le Secrétaire général des Nations Unies aurait dû être Jean Arnault, qui avait guidé le processus de négociation en qualité de médiateur des Nations Unies. Mais Jean Arnault a accédé au poste de responsable de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA). Christian Tomuschat, un avocat allemand qui avait exercé les fonctions d'expert indépendant des Nations Unies sur le Guatemala pendant des années, a été nommé commissaire coordinateur à sa

place. Christian Tomuschat a sélectionné les commissaires guatémaltèques — Otilia Lux de Cotí et Alfredo Balsells — après plusieurs rencontres avec des organisations de la société civile⁸.

La section «Fonctions» de l'accord sur la CEH établissait les fonctions et les pouvoirs dont disposerait la commission pour accomplir sa mission:

- I. La Commission recevra des éléments d'information des personnes ou institutions qui s'estiment lésées ainsi que des Parties.
- II. Il appartiendra à la Commission de faire toute la lumière sur les affaires dont elle est saisie. Elle devra en particulier analyser en toute objectivité les faits et circonstances entourant ces affaires. Elle invitera toutes personnes susceptibles de détenir des informations pertinentes à présenter leur version des faits. Elle statuera même faute pour les intéressés de comparaître.
- III. Les travaux, recommandations et le rapport de la Commission n'établiront pas de responsabilités individuelles ni ne produiront des effets judiciaires.
- IV. Les travaux de la Commission se dérouleront à huit clos afin de garantir la confidentialité des sources et la sécurité des témoins et des auteurs d'informations.
- V. Une fois constituée, la Commission fera connaître sa composition et son siège par tous les moyens possible et invitera les intéressés à déposer devant elle.

Certaines de ces dispositions ont été perçues dès le départ comme des restrictions ou des obstacles potentiels à une re-

TABLEAU 3: ACCORDS SIGNÉS ENTRE 1994 ET 1996

| ACCORD | DATE | VILLE |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|
| ACCORD GÉNÉRAL RELATIF AUX DROITS DE L'HOMME | 19 MARS 1994 | MEXICO |
| ACCORD EN VUE DE LA RÉINSTALLATION DES POPULATIONS DÉRACINÉES DU FAIT DES AFFRONTÉMENTS ARMÉS | 17 JUIN 1994 | OSLO |
| ACCORD RELATIF À L'ÉTABLISSEMENT DE LA COMMISSION CHARGÉE DE FAIRE LA LUMIÈRE SUR LES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET SUR LES ACTES DE VIOLENCE QUI ONT CAUSÉ DES SOUFFRANCES À LA POPULATION GUATÉMALTEQUE | 23 JUIN 1994 | OSLO |
| ACCORD SUR L'IDENTITÉ ET LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES | 31 MARS 1995 | MEXICO |
| ACCORD RELATIF AUX ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET À LA SITUATION AGRAIRE | 6 MAI 1996 | MEXICO |
| ACCORD RELATIF AU RENFORCEMENT DU POUVOIR CIVIL ET AU RÔLE DE L'ARMÉE DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE | 19 SEPTEMBRE 1996 | MEXICO |
| ACCORD POUR UN CESSEZ-LE-FEU DÉFINITIF | 4 DÉCEMBRE 1996 | OSLO |
| ACCORD SUR DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ET ÉLECTORALES | 7 DÉCEMBRE 1996 | STOCKHOLM |
| ACCORD VISANT LA LÉGALISATION DE L'URNG | 12 DÉCEMBRE 1996 | MADRID |
| ACCORD RELATIF À UN ÉCHÉANCIER DE MISE EN ŒUVRE, D'EXÉCUTION ET DE VÉRIFICATION DE L'APPLICATION DES ACCORDS DE PAIX | 29 DÉCEMBRE 1996 | GUATEMALA CITY |

cherche efficace de la vérité, en particulier l'incapacité à établir des responsabilités individuelles. Dans le contexte de 1996, une telle restriction a été jugée à l'aune de l'expérience de la Commission vérité du Salvador, qui avait directement nommé les personnes qu'elle jugeait responsables des pires atrocités. De plus, la notion – quoique vague – selon laquelle le rapport n'aurait pas d'effets judiciaires, donnait l'impression que la CEH entretiendrait la situation d'impunité.

Comme la commission n'était pas habilitée à délivrer des assignations à comparaître, il lui était très difficile, voire impossible, d'interroger des potentielles sources d'informations récalcitrantes, telles que les auteurs d'exactions présumés, les autorités militaires ou les témoins de crimes. Bien que l'accord stipulait que la commission «recevra des éléments d'information des ... institutions», il n'investissait pas la CEH de pouvoirs contraignants exiger la présentation de documents officiels. Dans un souci d'équité, il faut toutefois préciser que les commissions précédentes d'Amérique latine ont subi les mêmes contraintes.

Le court laps de temps accordé à la CEH pour accomplir sa tâche – six mois, avec une prolongation possible jusqu'à un an – apparaissait comme une restriction supplémentaire. A nouveau, si l'on compare cette durée à celle dont disposaient les processus de recherche de la vérité d'Amérique latine qui la précédaient (et qui étaient les seuls exemples disponibles à l'époque), une durée de six mois peut être perçue comme raisonnable; la commission du Salvador s'était vu attribuer le même mandat de six mois, et elle avait fini par achever ses travaux en moins d'un an.

Comparé aux usages adoptés par la suite, le mandat de la CEH semble en effet très limité, et les doutes de la société civile sont compréhensibles. À l'époque, les commissions vérité étaient encore dans une large mesure à un stade expérimental, et les rédacteurs ont pu croire qu'ils appliquaient les critères posés par les expériences concrètes antérieures. Les raisons de ces doutes n'étaient toutefois pas techniques, mais politiques: les accords étaient l'œuvre des parties, qui n'avaient pas mené de consultations plus vastes. Dans le cas de la CEH, c'était d'autant plus manifeste que la mise en œuvre du mandat n'exigeait pas de débat supplémentaire ni son adoption par le Parlement ou un autre organisme gouvernemental. En conséquence, le mandat de la CEH n'était ancré ni dans un décret exécutif ni dans une loi. (En revanche, des mesures supplémentaires ont dû être adoptées au niveau exécutif et législatif pour établir les immunités et privilèges des commissaires pendant l'exercice de leurs fonctions.) Dans une telle situation, une décision de la société civile et des victimes de participer au processus de la CEH aurait été un pari nécessitant une forte volonté.

À cet égard, le choix des commissaires était un choix heureux. Le président de la commission avait assuré la fonction

d'expert des Nations Unies sur le Guatemala, était respecté des porte-paroles de la société civile et avait une connaissance approfondie des exactions commises pendant le conflit; son choix des deux commissaires guatémaltèques a été bien accueilli. Dans un contexte caractérisé par le fait que le moindre mouvement des commissaires aurait des répercussions sur les perceptions publiques, le dialogue instauré entre la CEH et la société civile était constructif, à commencer par une politique de porte ouverte qui garantissait aux porte-paroles un accès à la commission pour pouvoir exercer une pression, étant entendu que toute pression devait être conforme aux principes institutionnels.

L'indépendance accordée aux commissaires pour interpréter leur mandat, sans faveur ni préjudice, constitue un autre point positif. Comme le mandat était entièrement consigné dans un bref accord de paix qui ne mentionnait pas les détails que comporteraient les futures commissions vérité, il laissait une grande marge d'interprétation, subordonnée au discernement des commissaires.

Les commissaires ont déterminé qu'il leur fallait faire la lumière «non pas sur ... l'affrontement armé en lui-même, mais plutôt sur les violations des droits de l'homme et les actes de violence qui y étaient associés», faisant ainsi porter leurs travaux sur les exactions plutôt que sur la potentielle justesse du conflit. Les commissaires ont également établi que leur fonction recouvrait l'émission de recommandations en matière des réparations aux victimes, bien que ce point n'ait pas été entièrement formulé dans le mandat. À cette fin, les commissaires ont rappelé que l'Accord général relatif aux droits de l'homme avait déjà mandaté l'entité chargée des réparations de «tenir compte des recommandations adoptées par la Commission pour l'éclaircissement historique à cet égard»⁹.

Les commissaires ont dûment pris note des restrictions du mandat sur l'interdiction d'établir des responsabilités individuelles pour des violations des droits de l'homme et des actes de violence et sur le manque d'objectif ou d'effet judiciaire des conclusions de la CEH. La première de ces restrictions a conduit les commissaires à se concentrer sur la responsabilité des institutions et sur l'État, dont l'écrasante responsabilité a été établie dans le rapport final. Un tel recentrage ne constitue pas nécessairement un aveu de faiblesse, étant donné que les conclusions peuvent toujours avoir un impact politique et moral significatif. Quant à la question des effets judiciaires de la CEH, les commissaires ont clairement indiqué que le mandat ne saurait priver un citoyen ou une institution officielle du droit d'utiliser les conclusions de la commission pour demander ou rendre justice. Après tout, il était tout à fait raisonnable d'interpréter le mandat comme rappelant un état de fait: la commission n'était pas un organe judiciaire; et il ne déterminait pas comment la dissociation de la vérité et de la justice devait avoir lieu. Pour la commission:

Rien n'empêche les institutions de l'État, en particulier celles chargées de l'administration de la justice, d'utiliser les éléments contenus dans le Rapport. Le même raisonnement vaut pour les citoyens qui ont été victimes ou qui sont parents de victimes, qui conservent les mêmes droits qu'ils auraient pu avoir, en tant que tel, d'engager des poursuites judiciaires concernant des cas mentionnés dans le Rapport¹⁰.

Opérations

Les opérations de la CEH ont bénéficié d'un soutien logistique, technique et financier conséquent de la part des Nations Unies et de la communauté internationale. L'engagement international pour le processus de recherche de la vérité au Guatemala ressortait clairement dans la composition du personnel de la commission, qui comprenait à la fois des ressortissants nationaux et internationaux.

Les commissaires ont dès le départ pris la décision cruciale de demander «l'assistance des Nations Unies pour rechercher le meilleur mécanisme de conception et d'organisation de la structure d'appui opérationnel de la Commission»¹¹. En réponse à cet appel, en mai 1997 le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) a assumé la responsabilité «d'organiser et de superviser les activités du Bureau d'appui, ainsi que de gérer les fonds de la commission»¹². En l'espace d'un mois, le Bureau d'appui (essentiellement composé du personnel de la commission) était organisé pour faciliter le travail de la CEH «avec une équipe de collaborateurs qui exécuteraient les décisions des Commissaires ... et effectuant toutes ses activités dans la plus grande transparence de sorte que les Commissaires aient constamment accès aux informations nécessaires à la prise de décisions»¹³.

Autre mesure clé, il a été décidé que la structure complète du Bureau d'appui «fonctionnerait de manière décentralisée, sous la forme d'un réseau de bureaux assurant une couverture nationale, en particulier dans les régions historiquement les plus touchées par le conflit armé»¹⁴. Les opérations du projet ont été effectuées par le biais de «26 parties structurelles différentes; de 14 bureaux implantés dans le pays tout entier; [et] de la visite de près de 2 000 villages, soit une prise de contact avec plus de 20 000 citoyens»¹⁵. Au cours de cette vaste campagne de travail de terrain, le Bureau d'appui a mobilisé 273 personnes¹⁶ compté à un instant jusqu'à 32 nationalités, les employés internationaux travaillant aux côtés du personnel guatémaltèque. La commission a également reçu des experts des Nations Unies, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, du Programme des Nations Unies pour le développement, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, et de l'UNOPS. La MINUGUA a fourni un soutien logistique.¹⁷ La CEH est devenue la plus grande commission vérité jamais assemblée, dépassant de loin en termes d'échelle et de par-

ticipation internationale toutes les précédentes commissions d'Amérique latine.

Tout au long de ses opérations, et essentiellement à ses débuts, la CEH s'est vue confrontée à une insécurité financière considérable. Pour financer ses activités, les commissaires ont lancé un appel au gouvernement du Guatemala et à la communauté internationale, cette dernière contribuant finalement au financement à hauteur de plus de 90%. L'engagement financier de la communauté internationale, tout comme l'affectation de ressources internationales au développement, étaient conséquents. Le budget final de la CEH s'élevait à 9 796 167 dollars US.¹⁸

Rapport final

La CEH a publié son rapport final le 25 février 1999, après deux prolongations de six mois de la durée de ses fonctions. Que deux prolongations lui aient été accordées alors que le mandat n'en prévoyait qu'une prouve bien que la CEH a su s'attirer un soutien politique suffisant pour protéger et faciliter ses activités.

Le rapport a été largement salué comme une solide contribution à l'établissement de la vérité sur les violations des droits de l'homme au Guatemala. Selon William Stanley et David Holiday:

Les conclusions ... ont fait l'effet d'une bombe sur le paysage politique guatémaltèque. Les conclusions principales de la commission – que l'armée était responsable de 93% de l'ensemble des violations des droits de l'homme et autres actes de violence recensés dans le rapport – n'étaient pas inattendues. Mais les accusations portant sur les actes de génocide et racistes commis par les forces armées lors de leur campagne impitoyable contre les guérillas au début des années 1980 ont surpris, d'autant plus qu'elles provenaient d'une initiative bénéficiant du soutien des Nations Unies ...¹⁹

Le rapport était l'aboutissement d'un processus de recherche complexe. Parmi les plus importantes activités menées lors de la phase de recherche et d'investigation, on peut citer le recueil et la documentation des témoignages des victimes, l'enquête sur les affaires, les enquêtes sur le contexte socio-historique local et les rapports contextuels, les entretiens avec des témoins clés, et la recherche de documents et de cas illustratifs.²⁰

Pendant sa période de fonctionnement, la CEH a consigné les témoignages de plus de 42 000 hommes, femmes et enfants victimes d'atrocités. Le recours à des méthodes statistiques l'a conduite à estimer qu'environ 200 000 personnes avaient été victimes d'exécutions extra-judiciaires et de disparitions forcées.

Le rapport final décrivait et analysait les violations commises par tous les groupes armés. Il examinait les crimes commis par l'État, notamment les disparitions forcées, les exécutions arbitraires, le viol, l'usage d'escadrons de la mort, le déni de justice, et le recrutement militaire forcé et discriminatoire²¹. Il concluait que les «agents de l'État du Guatemala ... avaient commis des actes de génocide contre des groupes Mayas qui vivaient dans les quatre régions sur lesquelles l'analyse a porté»²².

L'interdiction de désigner des responsables individuels pour les crimes a conduit la commission à mettre l'accent sur la responsabilité institutionnelle, une décision qui a porté ses fruits en matière d'éclaircissement historique et de défense du droit des victimes à la vérité. Dans la Conclusion 105 du rapport final, la CEH déclare:

La majorité des violations des droits de l'homme se sont produites en toute connaissance des plus hautes autorités de l'État, ou sur leurs ordres. Des éléments de preuve provenant de sources diverses ... concordent tous avec le fait que les services de renseignement de l'Armée, en particulier le G-2 et l'état-major présidentiel (Estado Mayor Presidencia) se sont procuré des informations relatives à toutes sortes d'individus et d'organisations civiles, ont évalué leurs comportements dans leurs domaines d'activités respectifs, préparé des listes des actions qu'il convenait de réprimer en raison de leur caractère prétendument subversif et agi en conséquence, capturant, interrogeant, torturant, faisant disparaître de force ou exécutant les individus en question.²³

Au nombre des réalisations de la commission, on trouve l'évaluation de l'étendue et de l'omniprésence de la violence, la démonstration du volume quantitatif et de la nature juridique des crimes, la proposition d'une explication des causes profondes du conflit, et l'établissement de la lourde responsabilité institutionnelle de l'État.

La CEH a également émis des recommandations importantes quant à la préservation de la mémoire des victimes, à l'indemnisation des victimes, aux mesures de promotion du respect mutuel et de protection des droits de l'homme, au renforcement du processus démocratique, à la garantie de la paix et de l'harmonie nationale, et aux mesures d'établissement d'un mécanisme de suivi pour ses recommandations.

Si toutes ses recommandations n'ont pas été mises en œuvre de manière satisfaisante, la CEH a néanmoins contribué à faire progresser la reconnaissance des crimes passés et de la souffrance des victimes. La CEH a réussi à convaincre des milliers de victimes de venir partager leurs informations, ce qui n'est pas rien. Bien que le processus ait été amorcé par le projet REMHI²⁴, la CEH a dépassé cette expérience, exécutant ses

travaux de recherche de la vérité dans différentes régions, auprès de plusieurs groupes de victimes et par le biais de réseaux qui n'étaient pas liés directement à l'Église catholique.

Un programme de réparations pour les victimes a été créé en 2003, soit quatre ans après la présentation du rapport final. Quelques actions judiciaires ont eu lieu en rapport avec le travail de la commission, comme le procès contre Efraín Ríos Montt. Selon Aryeh Neier:

La publication en février 1999 du rapport en neuf volumes [de la Commission]... [qui] rendait compte de nombreuses exactions commises au cours de la présidence d'Efraín Ríos Montt, y compris des milliers de cas de meurtre, de viol et de torture, a constitué l'une des étapes cruciales du combat pour faire reconnaître la responsabilité de Ríos Montt²⁵.

Conclusions

La CEH a apporté une contribution précieuse à la restauration de la vérité et de la mémoire au Guatemala malgré de sérieuses contraintes. Certaines de ses faiblesses initiales se sont révélées être des atouts potentiels, comme par exemple le flou de son mandat, qui a permis aux commissaires d'interpréter leur mission et de prendre des décisions fondées sur les intérêts des victimes. Néanmoins, cet atout potentiel dépendait de quelques éléments fondamentaux, tels que la composition de la commission, le soutien international et national, et les attentes concernant le processus de paix en général et l'exercice de recherche de la vérité en particulier.

Une évaluation des caractéristiques et des décisions essentielles qui ont contribué au succès de la CEH ne saurait se faire sans inclure l'indépendance des commissaires et leur ouverture, ainsi que leur capacité à mobiliser de vastes segments de la société, tels que les victimes, qui avaient un intérêt direct dans le processus de recherche de la vérité, et ceux qui pouvaient contribuer aux processus de mobilisation et de recherche, comme les groupes de la société civile et les universitaires.

La systématisation de l'UNOPS souligne que:

L'ouverture des Commissaires, leur indépendance à l'égard des parties au conflit et leur volonté de conduire leurs activités dans la plus grande transparence autorisée par le mandat, a abouti à la présentation publique du rapport final au Théâtre National, devant des milliers de citoyens et des représentants du gouvernement et de l'URNG. Le Coordinateur de la CEH a présenté les conclusions et recommandations clés du rapport. Les deux parties au conflit n'en avaient eu connaissance que quelques heures auparavant, et elles découvrirent le rapport dans son intégralité au cours de l'événement public. Le fait

que les conclusions et recommandations principales du rapport final aient été annoncées publiquement lors de la présentation a été considéré par la société guatémaltèque non seulement comme une démonstration de transparence mais également comme une marque de respect envers les 200 000 victimes du conflit armé²⁶.

L'indépendance et la crédibilité des commissaires – auxquels s'ajoute leur aptitude à s'attirer la confiance des groupes de victimes et le soutien technique de l'UNOPS – ont permis à la CEH de surmonter les limites de son mandat. Grâce à leur discernement et à leur flexibilité, les commissaires ont su, dès les débuts de l'initiative, prendre des décisions importantes telles que celle d'interpréter la restriction relative à l'établissement des responsabilités individuelles en termes positifs, comme s'il s'agissait d'une obligation, ou d'une chance de pouvoir se concentrer sur les responsabilités institutionnelles.

La décision d'axer leurs travaux sur l'implication des institutions dans les crimes graves a également conféré une force particulière aux recommandations de réformes institutionnelles. La commission a été capable de montrer que les injustices profondément ancrées dans l'histoire du pays et les faiblesses des institutions nationales constituaient d'importantes causes sous-jacentes du conflit, de la vulnérabilité des populations ciblées, et de l'impunité durable qui en résultait.

Enfin, l'un des éléments les plus importants du succès de la CEH réside dans son aptitude à surmonter la méfiance initiale des groupes de victimes. La CEH a su construire des relations qui lui ont permis de mener à bien un processus de recueil de témoignages réussi. Les documents de l'UNOPS au sujet de la systématisation de la CEH soulignent que:

En dépit des craintes, le nombre de personnes qui ont témoigné n'a cessé d'augmenter au cours de cette phase des travaux de la Commission. L'intensité du travail de terrain a totalement excédé les attentes et les capacités de la Commission. De nombreuses personnes ont témoigné après avoir vu d'autres membres de leur communauté se plier à l'exercice. Dans de nombreux cas, les personnes qui témoignaient ont désigné d'autres victimes des mêmes incidents ou d'autres événements qui habitaient dans la même communauté ou ailleurs. Les enquêteurs ont pu donner suite à ces cas en se rendant auprès de ces nouveaux témoins et de ces nouvelles victimes, dans certains cas accompagnés de ceux qui avaient déjà témoigné²⁷.

Le document de l'UNOPS affirme que la coordination avec des organisations sociales locales a permis d'asseoir la crédibilité de la commission. «Des avis positifs ont été recueillis — fait savoir le document — suite au forum organisé avec les organisations de la société civile en mai 1998. Ce forum

avait été organisé dans le but de recevoir des suggestions de la société civile sur la formulation des recommandations de la CEH.»²⁸ L'une des personnes interrogées, Juan Tipa, rapporte que la Commissaire Otilia Lux de Cotí a rencontré des organisations pour solliciter leur collaboration²⁹.

À cet égard, c'est peut-être une chance que la CEH ait démarré ses travaux en donnant une impression de faiblesse, dans la mesure où cela a permis de réduire les attentes des parties prenantes d'entrée de jeu. Pour les porte-paroles de la société civile, qui savent bien ce qu'est la lutte pour les droits de l'homme dans des circonstances difficiles, chaque avancée était de grande valeur; l'ouverture des commissaires et les signes d'indépendance qu'ils montraient ont convaincu les chefs de file de la société civile qu'il était acceptable de soutenir les activités de la CEH.

L'expérience de la CEH montre que dans le contexte d'un cadre complexe et étendu de consolidation de la paix, les limites et les faiblesses qui peuvent caractériser une commission vérité lors de son lancement peuvent être surmontées au cours de la période d'installation et par son travail sur le terrain. Au Guatemala, les atouts individuels et professionnels des commissaires et l'attention internationale intense ont écarté le risque que le processus de recherche de la vérité ne s'égaré ou prenne la forme d'un processus superficiel. En même temps, l'ouverture de la commission a permis aux chefs de file de la société civile de surmonter leur méfiance initiale justifiée et de prendre la décision politique d'apporter leur soutien au processus.

1. Commission pour l'éclaircissement historique, Guatemala: Memoria del silencio (Guatemala: Mémoire du silence), http://shr.aaas.org/projects/human_rights/guatemala/ceh/mos_en.pdf

2. International Crisis Group, "Justice on Trial in Guatemala. The Ríos Montt Case," (La justice en procès au Guatemala: l'affaire Ríos Montt) Latin America Report 50 (septembre 2013), 23.

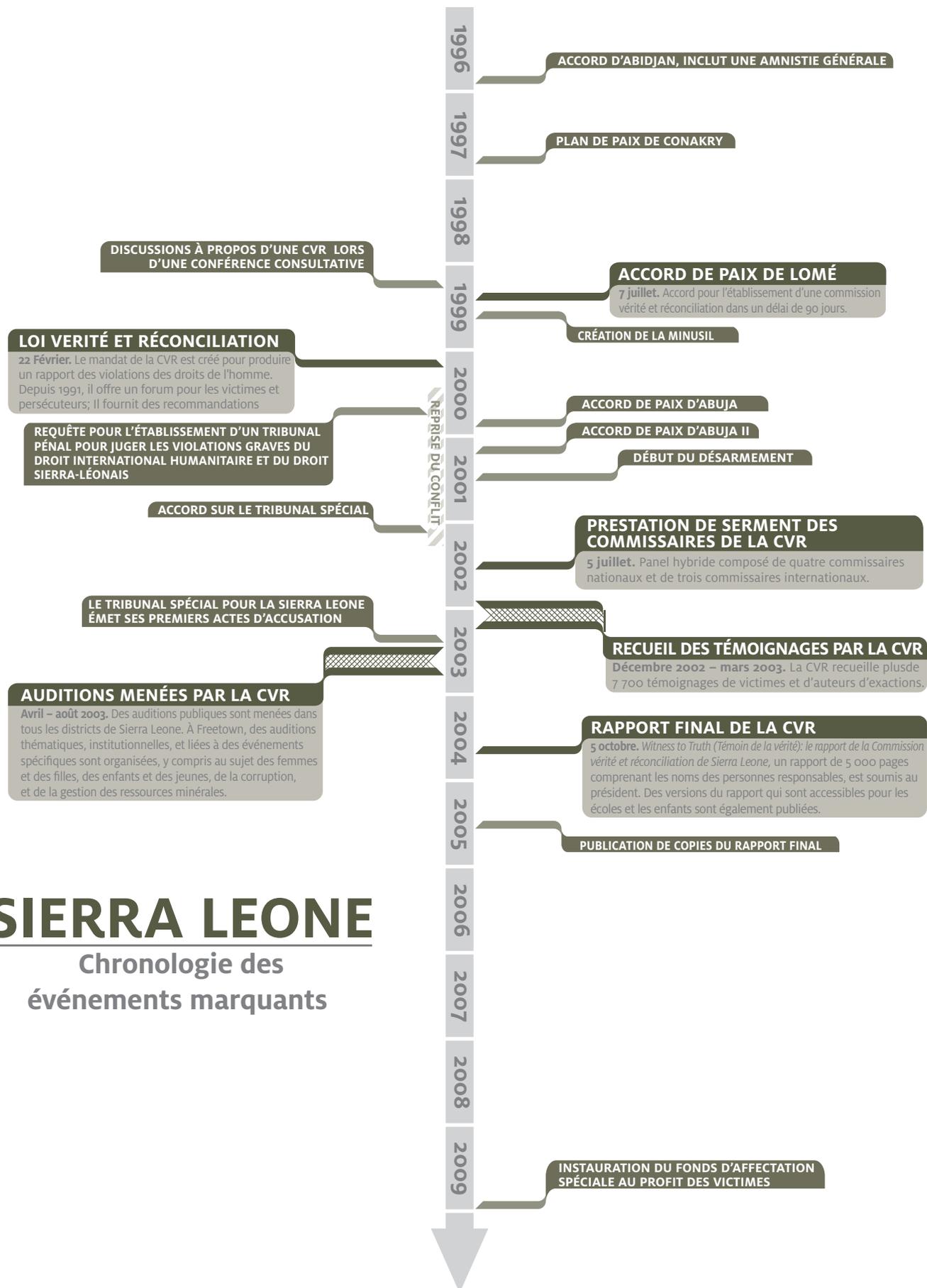
3. Marcie Mersky, Les droits de l'homme dans la négociation des accords de paix: Guatemala, document de travail présenté lors de la réunion d'examen sur: Accords de paix: le rôle des droits de l'homme dans les négociations, organisée par le Conseil international sur les politiques des droits humains (ICHRP), Belfast, 7-8 mars 2005, 2-3.

4. William Stanley et David Holiday, "Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala," (Participation massive, responsabilités éparées: la mise en œuvre de la paix au Guatemala) dans Stephen John Stedman, Donald Rothchild, et Elizabeth M. Cousens, eds, Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements (Mettre fin aux guerres civiles: la mise en œuvre des accords de paix) (AU:

- Lynne Rienner Publishers, 2002), 3. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
5. Stanley et Holiday, *Participation massive*, 10.
 6. Mersky, *Les droits de l'homme dans la négociation des accords de paix: Guatemala*, 4–5.
 7. Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque, 1994.
 8. Christian Tomuschat a rencontré les parties et un large éventail de représentants de la société civile à de nombreuses reprises entre le 19 et le 21 février 1997. À l'issue de ces rencontres, et avec l'approbation de toutes les parties au conflit, Otilia Lux de Cotí et Alfredo Balsells ont été nommés commissaires le 22 février 1997. M. Balsells a été sélectionné à partir d'une liste de personnes désignées par des recteurs d'université.
 9. Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, *Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala: systématisation de l'expérience du Bureau d'appui de la CEH, Annexe I. Historical Clarification Commission: Mandate and Investigative Procedures (La Commission pour l'éclaircissement historique: mandat et pouvoirs d'enquête)*. Reproduit à partir du rapport final de la CEH, 105. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 10. *Ibid.*, 106. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 11. *Ibid.*, 25.
 12. *Ibid.*
 13. *Ibid.*
 14. *Ibid.*, 27.
 15. *Ibid.*, v–vi
 16. *Ibid.*, ii.
 17. *Ibid.*, 25 et 98–99.
 18. *Ibid.*, 98.
 19. Stanley et Holiday, *Participation massive*, 4. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 20. Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, *Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala*, 46–56.
 21. Commission pour l'éclaircissement historique, *Guatemala: Mémoire du silence*, 34–37.
 22. *Ibid.*, 41. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 23. *Ibid.*, 38.
 24. William D. Stanley, "Business as Usual? Justice and Policing Reform in Postwar Guatemala," (*Faire comme si de rien n'était? La réforme de la justice et de la police dans le Guatemala d'après-guerre*) in Charles Call, ed.), *Constructing Justice and Security After War (Construire justice et sécurité après la guerre)* (Washington, DC: USIP, 2007), 125–26.
 25. Aryeh Neier, "Guatemala: Will Justice Be Done?" (*Guatemala: Justice sera-t-elle faite?*) *New York Review of Books* 60, no. 11 (20 juin 2013), www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/20/guatemala-will-justice-be-done/ (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 26. Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, *Les opérations de la Commission pour l'éclaircissement historique au Guatemala*, 41. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 27. *Ibid.*, 50.
 28. *Ibid.*, 16–17.
 29. *Ibid.*, 16.

SIERRA LEONE

Chronologie des événements marquants



4. SIERRA LEONE: ÉTUDE DE CAS

Par Elena Naughton

Introduction

Entre 1991 et 2002, la Sierra Leone a vécu un conflit armé interne opposant le gouvernement et des factions insurgées. En juillet 1999, la principale force rebelle, le Front révolutionnaire uni (RUF), mené par Foday Sankoh, et le gouvernement du Président Ahmad Tejan Kabbah ont signé un accord de paix à Lomé, au Togo¹.

L'Accord de paix de Lomé a accordé une amnistie générale à tous les combattants et appelé à la création d'une Commission vérité et réconciliation (CVR) qui récolterait les témoignages de tous les bords et de toutes les perspectives: combattants et non-combattants, victimes et auteurs d'exactions. Une loi portant création de la CVR a été adoptée sept mois plus tard, en février 2000².

Peu de temps après, le modèle de partage du pouvoir prévu dans l'accord de paix s'est effondré, et le pays a connu une grave recrudescence de la violence en mai 2000, au terme de laquelle une intervention armée internationale conduit à l'arrestation de Foday Sankoh et d'autres membres du RUF.

Les conditions du cessez-le-feu ont dû être renégociées et l'Accord de paix de Lomé réaffirmé à l'aide de deux protocoles ultérieurs signés à Abuja (le premier, le 10 novembre 2000 et le second, le 2 mai 2001) avant qu'un véritable désarmement ne puisse être assuré³. Malgré ces événements, les termes de l'Accord de paix de Lomé relatifs à la CVR n'ont pas été modifiés.

À ce stade, le gouvernement et la communauté internationale ont décidé d'établir non seulement la CVR mais également un Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), juridiction hybride où seraient jugés ceux qui portent «la responsabilité la plus lourde des violations graves du droit international humanitaire et du droit sierra-léonais»⁴.

Comment le projet de recherche de la vérité a-t-il pu résister, d'abord au grave revers subi par le processus de paix, puis à la nouvelle configuration de l'environnement d'après-conflit qui comprenait un processus parallèle de justice criminelle avec le TSSL?

Le présent article examine les fluctuations du soutien international à la recherche de la vérité en Sierra Leone à des moments-clés du processus. Il se penche en particulier sur:

- *Les objectifs de recherche de la vérité exprimés dans l'accord de paix* : Il analyse les pourparlers de paix de Lomé et l'engagement en faveur de la recherche de la vérité qui y a été formulé pour la première fois, puis il décrit comment le Parlement a affiné cet engagement lorsqu'il a adopté le

mandat officiel de la CVR par la voie législative seulement sept mois plus tard, et quelles conséquences le mandat de la CVR a eu sur les futurs travaux de la commission.

- *Les réponses à la crise* : Il résume les mesures prises par la communauté internationale pour maintenir l'engagement en faveur de la recherche de la vérité suite aux graves violations du cessez-le-feu qui se sont produites et à l'effondrement du modèle de partage du pouvoir prévu par l'accord de paix.

- *Les obstacles auxquels la CVR s'est heurtée* : Il étudie quelques-uns des obstacles à la recherche de la vérité qui ont émergé au cours de l'exercice de la CVR: un financement insuffisant, des allégations de mauvaise gestion et de problèmes de recrutement du personnel, et des allégations d'interférence de la part du gouvernement dans le choix des commissaires et dans la publication du rapport final.

Mobilisation du soutien en faveur des droits de l'homme et de la CVR

Les débuts du conflit civil en Sierra Leone remontent à mars 1991; ce n'est toutefois qu'en février 1995 que le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, a nommé un envoyé spécial, l'Éthiopien Berhanu Dinka, pour négocier un règlement du conflit en réponse à une demande du président de la Sierra Leone⁵. En juillet 1998, le Conseil de sécurité des Nations Unies a créé la Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone (MONUSIL), placée sous la direction de son envoyé spécial⁶. La mission s'est achevée le 22 octobre 1999, lorsque le Conseil de sécurité a autorisé une opération de maintien de la paix plus étendue – la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) – pour assister le pays à mettre en œuvre les dispositions de l'Accord de paix de Lomé⁷.

Les négociations de paix de Lomé ont démarré le 25 mai 1999, sous l'égide du Président togolais Gnassingbé Eyadéma, alors à la tête de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁸. L'Accord de paix de Lomé a été rédigé avec la contribution d'un panel représentatif d'acteurs internationaux et locaux. Le gouvernement et les forces rebelles ont participé aux discussions, aux côtés d'une série d'observateurs de la CEDEAO, du Commonwealth des Nations, de l'Organisation de l'Unité Africaine, des Nations Unies ainsi que des gouvernements de Libye, du Royaume-Uni et des États-Unis. Des chefs de file des communautés internationale et nationale des droits de l'homme étaient également présents⁹.

Étant donné la dynamique du conflit et la situation politique de l'époque, il semblerait que le consensus en faveur des amnisties ait été très clair durant les pourparlers.¹⁰ Deux cessez-le-feu antérieurs, l'Accord d'Abidjan, signé le 30 novembre 1996, et le Plan de paix de Conakry, délivré le 23 octobre 1997, contenaient tous les deux des amnisties¹¹.

Depuis quelque temps déjà, la communauté des droits de l'homme s'employait à promouvoir l'obligation de rendre des comptes et l'importance des droits de l'homme en Sierra Leone, espérant contrecarrer cette tendance¹². Le 23 décembre 1996, le gouvernement a établi la Commission nationale pour la démocratie et les droits de l'homme (National Commission for Democracy and Human Rights, NCDHR) afin de promouvoir la construction de la démocratie et les droits de l'homme¹³. Elle a obtenu un financement d'1,6 million de dollars US de la part du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à destination du «National Awareness-Raising Program» (programme national de sensibilisation) qui, d'une durée de trois ans, visait à promouvoir la paix, la réconciliation, le respect des droits de l'homme et le «soutien à la politique du gouvernement pour mettre fin à la guerre»¹⁴.

En juin 1998, Carol Bellamy, directrice générale de l'UNICEF; Sergio Vieira de Mello, directeur du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies; et Mary Robinson, alors Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, ont publié une déclaration commune décrivant les actes des rebelles comme des «violations scandaleuses des droits de l'homme ... et des violations graves au droit international humanitaire»¹⁵.

Face à de nouvelles propositions d'amnistie générale à Lomé, une coalition formée de groupes internationaux et locaux de défense des droits de l'homme a soumis en février 1999 l'idée de créer une commission vérité et réconciliation¹⁶. Cette proposition préconisait une approche incluant une CVR qui permettrait aux auteurs d'exactions de dire la «vérité», ce qui aiderait les survivants, et qui émettrait des recommandations en matière de «poursuites judiciaires» pour les «pires auteurs d'exactions»¹⁷.

En avril 1999, un mois avant le rendez-vous de Lomé, des groupes de la société civile ont de nouveau appelé à la création d'une commission vérité lors de la Conférence consultative nationale sur le processus de paix qui s'est tenue à Freetown sous l'égide de la NCDHR. Trois jours durant, des parties prenantes principales ont soulevé des questions relatives aux droits de l'homme et l'incompatibilité des amnisties générales avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, pendant qu'ils cherchaient à établir un cadre politique viable¹⁸.

DÉCLARATIONS RECUEILLIES
7.706

NOMBRE TOTAL DES VIOLATIONS RAPPORTÉES À LA COMMISSION
40.242

CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE VIOLATIONS
PLUS DE SEIZE

CHARNIERS ET AUTRES SITES LOCALISÉS
113

DURÉE DES AUDITIONS
CINQ MOIS

DÉBATS DIFFUSÉS EN DIRECT
À LA RADIO

AUDITIONS MENÉES DANS
TOUS LES DISTRICTS

TÉMOIGNAGES RECUEILLIS
DES MILLIERS D'HEURES

TÉMOIGNAGES EFFECTUÉS PAR
PLUS DE 450 TÉMOINS

tions politiques pendant les pourparlers. En juin 1999, quelques mois après la Conférence consultative nationale et alors que les pourparlers de paix étaient en cours, Mary Robinson a de nouveau attiré l'attention sur la persistance de la crise des droits de l'homme, à l'occasion d'un déplacement à Freetown où elle a publiquement soutenu l'idée d'une commission vérité comme mécanisme vecteur de progression des droits de l'homme¹⁹. Le 24 juin 1999, Mary Robinson – en collaboration avec Ahmad Tejan Kabbah; Francis Okelo, le Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la Sierra Leone; le président d'une coalition d'organisations non-gouvernementales; et le Commandant de la Force de maintien de la paix des Nations Unies – a adopté un «manifeste des droits de l'homme» qui engageait le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) à «fournir un appui technique adéquat pour l'établissement de la Commission»²⁰.

Au moment de l'établissement du texte définitif de l'Accord de paix de Lomé, en juillet, les «questions d'ordre humanitaire, des

Comment le projet de recherche de la vérité a-t-il pu résister, d'abord au grave revers subi par le processus de paix, puis à la nouvelle configuration de l'environnement d'après-conflit qui comprenait un processus parallèle de justice criminelle avec le TSSL?

Des décideurs politiques majeurs ont publiquement apporté leur soutien à la CVR, maintenant la question au cœur des préoccupa-

droits humains et socio-économiques» justifiaient une section spécifique de l'accord de paix, au sein de laquelle s'inscrivaient les

dispositions relatives à la CVR²¹. Celles-ci n'étaient pas regroupées avec les «questions politiques»²² telles que les grâces, l'amnistie, les élections et une révision de la constitution, mais constituaient plutôt un mécanisme pour s'assurer «du respect, de la promotion et de la protection des droits de l'Homme pour chaque citoyen en Sierra Leone ainsi que [du] maintien du droit humanitaire»²³.

Si l'Accord de paix de Lomé intégrait et développait l'idée d'une amnistie générale prévue par le précédent Accord d'Abidjan, il intégrait désormais également un engagement quant à la recherche de la vérité, une disposition qui ne figurait dans aucun des accords antérieurs.

Le projet de recherche de la vérité à Lomé et l'élaboration d'un mandat formel pour la CVR

L'Accord de paix de Lomé était un accord politique conçu afin d'opérer des changements dans les structures de pouvoir, notamment en rapport avec le contrôle et la gestion d'importantes ressources stratégiques. Se présentant sous la forme d'un document unique plutôt que d'une série de documents, l'Accord de paix de Lomé avait une portée générale.

- Il prévoyait un arrêt immédiat des hostilités et établissait des mécanismes de contrôle du cessez-le-feu; une poursuite du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration des combattants; une restructuration des forces armées; et le retrait des mercenaires.
- Il octroyait un «pardon libre et absolu» au Caporal Foday Sankoh, et une amnistie générale à «tous les combattants et collaborateurs eu égard à tous les actes qu'ils auraient commis dans la poursuite de leurs objectifs, jusqu'au moment de la signature du présent Accord»²⁴. Lors de la signature, les Nations Unies ont refusé de reconnaître les amnisties, déclarant que «l'amnistie et le pardon ne sauraient s'appliquer aux crimes internationaux de génocide, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux autres violations graves du droit international humanitaire»²⁵.
- Il comprenait des mécanismes de partage du pouvoir et s'efforçait de résoudre des griefs électoraux tenaces. Un gouvernement «d'union nationale» devait être mis en place. Le RUF/SL devait «devenir un parti politique» et rejoindre un gouvernement élargi en occupant des postes dans divers cabinets et ministères et des fonctions du secteur public²⁶.
- Une combinaison de mécanismes de vérification et de contrôle a été mise en place, mais ces derniers étaient essentiellement incitatifs. Le gouvernement du Togo, les Nations Unies, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), la CEDEAO et le Commonwealth allaient assumer un rôle de «garant moral» et veiller à ce que l'accord soit mis en œuvre «avec intégrité et bonne foi de la part des deux parties». Un Conseil des Sages et de Chefs Religieux devait résoudre les contentieux au sujet de l'interprétation des articles de l'accord, et la Cour Suprême se voyait attribuer la compétence finale en matière de réexamen des recours²⁷.

En ce qui concerne les «questions d'ordre humanitaire, des droits humains et socio-économiques», l'Accord de paix de Lomé intégrait des mécanismes visant à venir à bout de l'héritage de violations des droits de l'homme laissé par la guerre et à veiller à ce que les droits de l'homme soient respectés à l'avenir. La CVR et une Commission des droits de l'homme devaient être établies pour répondre aux allégations de violations des droits de l'homme commises par le passé et à l'avenir respectivement. Un Fonds spécial d'aide aux victimes de la guerre; la Commission nationale de réinstallation, de réhabilitation et de reconstruction; et d'autres mesures humanitaires devaient répondre aux besoins de réhabilitation des nombreuses victimes de violations des droits de l'homme et de déplacement que la guerre a faites²⁸.

Les structures institutionnelles chargées de surveiller ces mécanismes étaient toutefois insuffisantes. Si l'Accord de paix de Lomé exigeait la création de quelques comités dotés de responsabilités concrètes spécifiques (par exemple, la Commission de révision de la constitution et la Commission électorale nationale), il ne créait pas de mécanisme distinct pour garantir la création, l'allocation de ressources et le bon fonctionnement de la CVR. Un organe temporaire, la Commission pour le renforcement de la paix (CCP) s'est vu confier le rôle de coordonner toutes les initiatives officielles en faveur de la paix, y compris celles qui se rapportaient à la CVR, le président n'exerçant qu'un droit de regard limité sur ses travaux²⁹. La durée de fonctionnement prévue pour la CCP était courte: son mandat devait s'achever à l'occasion des élections générales en 2002³⁰. Le calendrier prévu pour la CVR était également réduit: elle disposerait d'une fenêtre de 90 jours pour mettre sur pied la CVR, qui aurait ensuite 12 mois pour publier son rapport final³¹.

Par conséquent, les Nations Unies et diverses organisations internationales et nationales de défense des droits de l'homme ont rapidement agi pour fournir l'appui technique nécessaire à l'établissement de la CVR. Le gouvernement de Sierra Leone a exprimé publiquement et officiellement son soutien au processus de réconciliation le 15 juillet 1999³². Le 29 juillet 1999, le Comité des droits de l'homme de Sierra Leone (Sierra Leone Human Rights Committee, SLHRC), un consortium formé d'organisations locales et internationales militant pour la protection et la promotion des droits de l'homme, a adopté un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits de l'homme prévues dans l'Accord de paix de Lomé³³. En août 1999, un groupe de travail de la commission vérité et réconciliation (GTCVR) a été créé pour veiller à ce que les positions de la société civile sur la recherche de vérité soient représentées dans le processus³⁴.

Les efforts de rédaction de la législation nécessaire à la création de la commission vérité ont démarré. Entre juillet et décembre 1999, le HCDH a mené des consultations auprès de la société civile, du gouvernement et des groupes rebelles au sujet d'un projet de loi³⁵. Le 29 décembre 1999, la MINUSIL a soumis un projet de loi au gouvernement sierra léonais,

«étant entendu qu'il représentait un appui technique et n'entravait pas le droit souverain de la Sierra Leone à déterminer la nature exacte de la loi à adopter»³⁶. Le gouvernement a accepté le projet de loi en y apportant quelques modifications³⁷.

Le Parlement sierra léonais a adopté la Loi vérité et réconciliation (la Loi) le 22 février 2000, sept mois seulement après la signature de l'Accord de paix de Lomé, et ce malgré la dégradation de la situation sécuritaire³⁸. Cette adoption relativement rapide du mandat légal de la CVR s'est avérée un tremplin formidable pour les efforts de recherche de la vérité; quand le conflit a fini par se calmer et que le désarmement a repris en mai 2001, les décideurs politiques avaient à leur disposition le mandat législatif nécessaire.

Les objectifs définis pour la CVR dans l'Accord de paix

Les signataires de l'Accord de paix de Lomé ont défini de vastes objectifs pour la CVR, imaginant un organe qui accomplirait de nombreuses tâches à la fois: l'obligation de rendre des comptes («créée en vue d'aborder les questions relatives à l'impunité»), l'établissement de la vérité («un forum où les victimes et les auteurs des violations des Droits de l'Homme pourront présenter leurs doléances»), et la recherche de la vérité («avoir une meilleure vision des événements passés») – toutes destinées à favoriser «le pardon et la réconciliation véritables».

L'accord ne donnait pas de détails sur la marche à suivre pour que la CVR atteigne ces objectifs, et n'établissait pas non plus de priorités claires entre ou parmi les différents objectifs. La responsabilité «d'aborder les questions relatives à l'impunité»

à Lomé et dans la Loi, déclarant: «Le paradoxe de l'Accord de Lomé, et de la Loi vérité et réconciliation adoptée en 2000 pour mettre en œuvre certaines de ses dispositions, est qu'il cherche à la fois à protéger l'impunité et à lutter contre elle ...⁴¹ il ne fait nul doute que l'Accord de Lomé est déficient»⁴².

C'est pourquoi les commissaires ont décidé, afin d'aller plus loin dans l'obligation de rendre des comptes, de désigner dans le rapport final les individus et les factions responsables de violations et d'exactions commises durant le conflit⁴³.

Les objectifs de l'Accord de paix de Lomé en matière de recherche de la vérité étaient exprimés avec un grand souci moral, mais restaient ancrés dans la réalité pratique en ne réclamant pas une résolution de tous les maux de la société sierra léonaise. La formulation est ambitieuse mais généralement mesurée («mettre un terme au cycle de la violence», «créer un forum», «faciliter», «avoir une meilleure vision des événements passés»). Si les objectifs définis sont ambitieux, le document lui-même ne prend pas d'engagements excessifs.

Le Parlement a par la suite ajouté des éléments de clarification du mandat, intégrant à la loi CVR une disposition prescrivant que devait être établi un «registre historique impartial»⁴⁴. Dans l'exposé des objets et des motifs accompagnant la Loi, le Parlement définit ce registre historique comme «la fonction première de la Commission», renforçant encore son importance⁴⁵.

Les signataires de l'Accord de paix de Lomé ont défini de vastes objectifs pour la CVR, imaginant un organe qui accomplirait de nombreuses tâches à la fois: l'obligation de rendre des comptes, l'établissement de la vérité, et la recherche de la vérité et la réconciliation véritables.

est citée en premier, mais l'Accord de paix de Lomé ne définit pas expressément la forme que cette tâche doit prendre, étant donné qu'il prévoit une amnistie générale. La lutte contre l'impunité, pouvait-on comprendre, serait abordée sous l'angle de la recherche de la vérité – en amenant les auteurs d'exactions à répondre publiquement de leurs actes au cours des débats.

Au moment de la signature de l'accord, les Nations Unies ont présenté une clause excluant certains crimes graves des dispositions relatives à l'amnistie³⁹, même si cette dernière n'a pas modifié l'octroi de l'immunité. Lorsque le Parlement a adopté la Loi, il s'est conformé au premier accord: la loi accordait certes à la commission le pouvoir de délivrer des citations et des injonctions à comparaître, mais elle ne proposait aucun mécanisme supplémentaire pour assurer l'obligation de rendre des comptes pour des actes criminels⁴⁰.

Dans le rapport final, les commissaires eux-mêmes se sont montrés très critiques envers l'approche d'impunité définie

Le Parlement a su dissiper toutes les ambiguïtés de la formulation de l'accord de paix, contribuant ainsi à ce que la CVR comprenne ses objectifs, puis les atteigne. Comme l'ont décrit les commissaires, «Il est incontestable que le volet historique du mandat de la Commission a été renforcé par le Parlement, et cela a joué un rôle central dans l'accomplissement de sa mission solennelle.»⁴⁶

Il est intéressant de noter que l'utilisation d'une formulation générique dans l'accord a, le moment venu, laissé une marge de manœuvre importante dans le dialogue politique, en particulier après la reprise du conflit, l'effondrement des dispositions de l'accord sur le partage du pouvoir et les amnisties, et l'arrestation de Foday Sankoh. Les conditions négociées à Lomé en ce qui concerne l'aspect central que devait revêtir la recherche de la vérité ne pouvaient pas contredire la priorité accordée ultérieurement à la justice pénale, avec la création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

Période et violations à examiner

L'Accord de paix de Lomé ne définissait que peu de paramètres relatifs à la mission d'établissement des faits confiée à la CVR. Il désignait cependant l'année 1991, où le conflit s'était déclenché, comme point de départ de l'enquête.

Accord de paix de Lomé

2. Dans l'esprit de la réconciliation nationale, la Commission [vérité et réconciliation] traitera de la question des violations des Droits de l'Homme depuis le début du conflit sierra léonais en 1991.

Plus tard, le Parlement inclura une date finale à la période visée par l'enquête – la «signature de l'Accord de paix de Lomé» – et d'autres éclaircissements sur la période en question⁴⁷. La CVR devait établir «un registre historique impartial» qui comprendrait non seulement «la nature et l'ampleur des violations et des abus» qui ont été commis dans le contexte du conflit, mais également «les causes, la nature et l'ampleur de ces violations et abus» plus largement, y compris «les antécédents»; «le contexte»; le fait ou non qu'«une planification délibérée, une directive ou une autorisation de la part d'un gouvernement, d'un groupe ou d'un individu» ait joué un rôle; et «le rôle qu'ont joué les facteurs internes et externes dans le conflit»⁴⁸.

S'appuyant sur la formulation de la loi CVR en matière d'antécédents et de contexte, les commissaires allaient étendre leur enquête et étudier des événements qui ont eu lieu en dehors de la période fixée à la fois par l'Accord de paix de Lomé et la loi CVR, étant parvenus à la conclusion qu'ils ne pourraient pas «dresser un tableau précis et fidèle du conflit s'ils devaient commencer mécaniquement au 23 mars 1991 et terminer, tout aussi mécaniquement, au 7 juillet 1999»⁴⁹.

La question du mandat concret de la CVR est abordée en termes génériques par l'Accord de paix de Lomé: il utilise l'expression «violations des Droits de l'Homme» à plusieurs reprises, sans définir sur quels types de violations le travail de la commission allait porter dans le contexte d'une guerre où diverses exactions avaient été commises par les nombreuses forces en conflit⁵⁰.

Les commissaires ont consacré un temps et un espace considérables dans leur travail à l'interprétation du mandat et ont fourni un témoignage très utile de leurs délibérations dans le rapport final; ce dernier examinait la formulation de l'Accord de paix de Lomé et expliquait la prise de position des commissaires sur les interstices et ambiguïtés contenues dans l'Accord de paix de Lomé et dans la loi CVR.⁵¹

En fin de compte, les commissaires ont interprété le mandat en s'appuyant sur les concepts et les principes généraux relatifs aux droits de l'homme inscrits dans l'Accord de paix de Lomé et en se référant à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ce

faisant, ils justifiaient leur décision d'enquêter sur «les violations des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que [sur] les droits civiques et politiques ... sans oublier d'autres catégories de droits tels que le droit au développement et le droit à la paix»⁵².

Les commissaires ont également vu plus loin que l'accord de paix, s'inspirant des normes et standards internationaux ainsi que des pratiques observées dans d'autres contextes. En conclusion, ils ont estimé que le mandat «ne se limitait pas aux violations des droits de l'homme susceptibles de constituer des crimes, au regard du droit national ou international, ni aux violations commises par les États ou les gouvernements»⁵³.

Les commissaires se sont ensuite employés à résoudre les questions en suspens en procédant à une exégèse minutieuse du mandat. S'ils se sont conformés aux décisions de Lomé et à la loi adoptée par le Parlement, ils ont laissé à leur propre appréciation les décisions portant sur plusieurs questions ouvertes. À la lumière de leurs délibérations, il semble qu'une plus grande spécificité dans les textes fondateurs de la commission aurait pu entraver leur capacité d'agir de manière indépendante face aux défis posés par une enquête complexe.

L'engagement en faveur de la recherche de la vérité subit des tensions

En mai 2000, peu de temps après l'adoption de la loi CVR, de violations graves du cessez-le-feu ont eu lieu et le modèle de partage du pouvoir mis en place par l'accord de paix s'est effondré. Une intervention internationale a permis de stabiliser de la situation sécuritaire et le dirigeant du RUF, Foday Sankoh, a été arrêté. Dans cet environnement incertain, il semble que l'engagement constant des agences internationales ait joué un rôle central pour maintenir la dynamique du processus et la prise en compte de la recherche de la vérité dans l'agenda politique national.

Des agences et groupes spécifiques au sein de la communauté internationale, les Nations Unies précisément, ont assumé des rôles et des responsabilités particuliers à certains moments du processus. Le HCDH a apporté une assistance et un appui technique réguliers à la CVR, rapportant qu'il était «impliqué dans chaque phase du développement de la Commission»⁵⁴. Il convient de noter le soutien technique et opérationnel, qui s'est révélé important pour la mise en marche de la CVR. D'autres agences ont également apporté leur contribution, parmi lesquelles le PNUD et la MINUSIL. Il s'agissait tantôt d'interventions directes et spécifiques à la commission vérité; tantôt d'initiatives indirectes effectuées par l'intermédiaire de partenaires d'exécution, et dans lesquelles le HCDH jouait un rôle d'appui.

- Le HCDH a contribué à l'établissement d'un secrétariat provisoire pour la CVR fin mars 2002. Un tel instrument n'avait pas été demandé par la loi CVR, mais il a été décidé que cela contribuerait à «favoriser un démarrage rapide des activités de la CVR en s'acquittant d'une série de tâches initiales»⁵⁵.

- Le HCDH a coordonné une série de campagnes d'information publique et d'éducation en attribuant des subventions à l'International Human Rights Law Group (Groupe sur le droit international des droits de l'homme) et à des groupes de la société civile locale, au Forum national pour les droits de l'homme et à la Commission nationale pour la démocratie et les droits de l'homme. Il a en outre soutenu une cartographie du conflit par le biais d'un bénéficiaire de la société civile locale, Campaign for Good Governance (Campagne pour une bonne gouvernance)⁵⁶.

- La MINUSIL a ouvert des bureaux sur les droits de l'homme sur tout le territoire sierra léonais, et a lancé le programme de sensibilisation aux travaux de la CVR dans différentes parties du pays, puis apporté son aide pour assurer sa bonne marche⁵⁷. Elle a également lancé le site web de la CVR en août 2001⁵⁸. Les programmes de sensibilisation sur la CVR ont été essentiellement rendus possibles grâce au soutien des Nations Unies. La MINUSIL s'est associée au Ministère de la Justice et au Bureau du Procureur général pour nouer des liens avec les communautés et les familiariser avec les objectifs et les procédures de la CVR. Ces efforts de sensibilisation comprenaient des programmes conçus spécialement pour les membres du RUF et des Forces de défense civile (FDC), les anciens combattants et les populations locales⁵⁹.

- Lorsque le processus de sélection des commissaires nationaux s'est enrayé, le PNUD a aidé à relancer le processus, sur les recommandations du HCDH, en annonçant une nouvelle fois les postes à pourvoir⁶⁰. Les campagnes de promotion des postes de commissaires ont non seulement permis de mieux faire connaître à la population les qualifications nécessaires pour occuper un tel poste, mais elles ont également rempli une fonction informative plus générale sur le rôle et l'importance de la CVR.

Bien que ces efforts n'aient pas toujours eu les effets escomptés – certains furent critiqués dans le rapport final – le niveau d'engagement a joué un rôle considérable dans l'effort global⁶¹. Aux yeux des Nations Unies, la CVR et son rapport final ont eu une grande «signification symbolique», et ont constitué une réussite pour l'effort de maintien de la paix tout entier⁶². La CVR était vue comme un pilier du processus de paix qu'il convenait de renforcer. Les objectifs de rétablissement de la paix et de recherche de la vérité étaient perçus comme allant de pair.

Le soutien dont bénéficiait la commission vérité diminué

L'Accord de paix de Lomé était faible en ce qui concernait les mécanismes institutionnels et les mécanismes de financement qui auraient pu consolider l'engagement financier pour la recherche de la vérité. Une section intitulée «Soutien International» répertoriait douze nations qui «faciliteront et soutiendront la bonne exécution» de l'accord⁶³. Mais elle n'abordait pas la question du financement de la CVR. L'Accord de paix de Lomé a suscité des attentes chez les Sierra Léonais mais il n'offrait pas de vision sur la manière dont le soutien à la recherche de la vérité serait obtenu.

La section 12 de la loi CVR prévoit que «les activités de la Commission devront être financées par un fonds constitué d'argent et d'autres ressources (a) payé ou mises à disposition de la Commission par le Gouvernement; et (b) obtenu par la Commission sous forme de dons provenant de gouvernement étrangers, d'organisations intergouvernementales, de fondations et d'organisations non-gouvernementales».

Des déclarations de soutien ont émané d'importants bailleurs de fonds soucieux de placer les droits de l'homme et la commission vérité au cœur des pourparlers de paix. Le 8 juillet 1999, Mary Robinson, qui occupait alors le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme, a offert son assistance au Président Kabbah pour la CVR⁶⁴. Le 14 janvier 2000, Peter Hain, le Ministre britannique des Affaires étrangères, a annoncé que le Royaume-Uni allait donner 250 000 livres (400 000 dollars US) à la Sierra Leone en soutien de la CVR⁶⁵.

En dépit de l'assistance du HCDH, qui se chargeait de coordonner les efforts de recherche de financement, la CVR s'est régulièrement heurtée à des déficits de financement entraînant des retards et imposant le réaménagement de certaines activités de la commission et des réductions d'effectifs, ainsi qu'à toute une série d'autres difficultés liées aux achats de base⁶⁶. Le manque de clarté concernant le financement de l'opération – qui remonte aux pourparlers de paix – a peut-être également contribué aux difficultés de garantir des ressources adéquates.

Le budget prévisionnel pour la CVR, établi en février 2002, faisait état de besoins de financement dépassant les 9,9 millions de dollars US. Celle-ci a finalement dû se contenter de contributions de bailleurs de fonds et du gouvernement à hauteur de moins de 5 millions de dollars US pour mener des opérations réduites⁶⁷. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone recevait quant à lui 25 millions de dollars US par an⁶⁸.

Dans le rapport final de la CVR, les commissaires mentionnent les nombreuses difficultés opérationnelles liées à son «budget minimaliste»⁶⁹. La préparation du budget s'était appuyée sur «la conception optimiste selon laquelle la communauté internationale allait s'acquitter du financement de toutes les activités»⁷⁰.

L'absence de financement adéquat et régulier a entravé les opérations de la CVR à tous les niveaux. Par conséquent, la CVR «est revenue sur ses exigences afin de se conformer aux perspectives de financement»:

- Le secrétariat provisoire, établi dans un but d'assistance à la phase préparatoire, devait s'en remettre à la société civile pour mener les programmes de sensibilisation⁷¹.
- Les versements des fonds ont été retardés, rendant la planification difficile⁷².

- Diverses contraintes logistiques ont entravé les opérations: par exemple, la mise à disposition d'ordinateurs ne s'est produite qu'en avril 2003, et l'approvisionnement déficient de véhicules fiables a rendu l'accès à certaines régions du pays difficile⁷³.
- Les effectifs de la CVR ont été réduits pour limiter les coûts⁷⁴, et certaines unités de la commission ont été fusionnées⁷⁵.

Depuis la fin du conflit en Sierra Leone, les Nations Unies et la communauté internationale des bailleurs de fonds ont considérablement contribué à l'amélioration de la coordination et des mécanismes de financement nécessaires à la garantie d'une budgétisation et d'une gestion des financements efficaces dans les situations d'après-conflit. Le Fonds pour la consolidation de la paix et le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs n'en sont que deux exemples. Une poursuite des efforts en la matière, en particulier dans le corps même de l'accord de paix, pourrait améliorer davantage la capacité des institutions de transition, telles que les commissions vérité, à remplir leurs missions à l'avenir⁷⁶.

Problèmes de gestion et de recrutement

Les contraintes de financement n'étaient pas le seul défi auquel était confrontée la CVR. «Une mauvaise gestion [in-

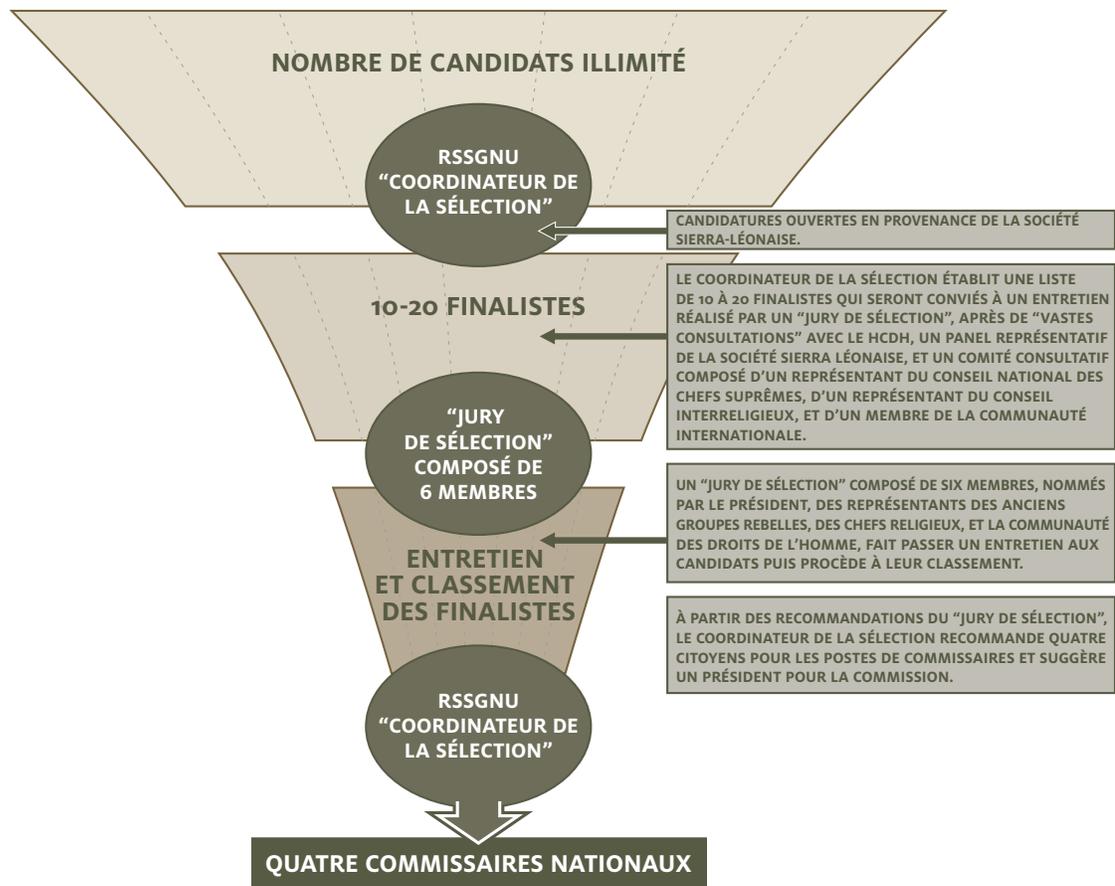
terne] et des problèmes de recrutement du personnel dans sa phase préparatoire» ont contribué à ces difficultés, érodant la confiance des bailleurs de fonds potentiels, ce qui a encore aggravé un contexte de financement déjà difficile⁷⁷.

Comme le note le rapport final, «les problèmes sont apparus immédiatement dans le secrétariat provisoire lorsqu'il s'est agi de recruter six consultants nationaux»⁷⁸. Aucune «directive claire ni critère minimal de qualification» n'ont été établis. Il n'y a pas eu de publication d'annonces pour les postes et «aucun comité de sélection n'a été mis en place»⁷⁹. Avec à la clé de mauvais résultats: «environ un tiers des personnes retenues n'étaient pas qualifiées pour leur poste ou étaient superflues»⁸⁰.

Le recrutement des effectifs pour le secrétariat permanent s'est aussi initialement heurté à des problèmes:

La publication des postes ouverts a été effectuée à l'échelle nationale et internationale au mois d'août mais les candidatures devaient être déposées avant le 30 septembre, soit seulement cinq jours avant la date de démarrage prévue de la phase opérationnelle de la CVR. Dans un premier temps, les commissaires ont assumé la responsabilité du processus de recrutement, puis ils l'ont confiée au PNUD après que des questions ont été soulevées sur la transparence et l'équité du processus ... Les qualifications deman-

GRAPHIQUE 4: PROCESSUS DE SÉLECTION DE LA COMMISSION VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION POUR LA SIERRA LEONE



dées pour le poste clé de Secrétaire Exécutif faisaient également l'objet de controverses. Selon certaines allégations, les critères à remplir pour certains postes, dont celui de Secrétaire Exécutif, auraient été définis pour correspondre au profil de certains candidats; selon d'autres allégations, le personnel du Secrétariat provisoire ferait automatiquement partie des derniers candidats en lice même après leur disqualification par l'examen du PNUD⁸¹.

Finalement, la commission était prête à démarrer. Comme le conclut le rapport final, la commission «a réussi à essuyer la tempête qui menaçait de la déchirer et à agir rapidement pour consolider ses activités, de manière à restaurer la confiance des bailleurs de fonds et des parties prenantes dans ses activités»⁸². Si le rapport ne décrit pas les tensions et les décisions délicates que les commissaires ont dû prendre pour surmonter ces difficultés, il les laisse entendre.

Sélection des commissaires

L'Accord de paix de Lomé ne contenait que peu de détails sur la sélection des commissaires et échouait à définir les normes ou principes à suivre pour assurer l'indépendance de la commission et des commissaires. En revanche, il se prononçait sur une question importante: la CVR serait un organe hybride composé de personnel national et international.

Accord de paix de Lomé

La composition de la Commission proviendra de différentes couches de la société sierra léonaise avec la participation et l'appui technique de la Communauté Internationale.

La loi adoptée par le Parlement a établi un processus de sélection des sept commissaires – quatre ressortissants nationaux et trois internationaux – pour garantir «l'indépendance et l'impartialité de la commission»⁸³.

Les quatre commissaires nationaux ont été choisis par des parties prenantes internationales et nationales.

La sélection des commissaires internationaux a été le fruit d'un processus moins participatif. Les propositions de candidats pour les trois membres internationaux devraient être remises au HCDH. Le HCDH a ensuite recommandé trois candidats internationaux au président, après avoir invité le jury de sélection à faire part de ses observations⁸⁴.

Ce processus de sélection à plusieurs niveaux n'a pas empêché les allégations de manipulation gouvernementale. À titre d'exemple, l'International Crisis Group a suggéré qu'une manipulation gouvernementale avait eu lieu à la toute fin du processus de sélection des commissaires nationaux, «lorsque des

noms supplémentaires ont été ajoutés à la liste par le gouvernement sans consultation préalable du comité de sélection»⁸⁵. Il a également affirmé que la commission était «dominée par des commissaires présentant des liens forts et directs» avec le parti du président⁸⁶. L'étude ultérieure du GTCVR a fait part de préoccupations du même ordre quant à l'impartialité et à la compétence de certains commissaires⁸⁷.

Cependant, à la fin, il apparaît clairement que les commissaires ont pu prendre des décisions indépendantes, acceptant notamment des conclusions défavorables au parti du président – le Parti du peuple de Sierra Leone (PPSL) – et à Ahmad Tejan Kabbah en personne. La solidité des preuves recueillies par la commission et le fait que les trois commissaires internationaux auraient rendu ces conclusions publiques dans un rapport dissident (si les commissaires sierra léonais avaient refusé d'intégrer ces dernières) ont constitué des facteurs d'encouragement à une position indépendante. Au final, le président de la commission, l'évêque Joseph Humper, et les commissaires locaux ont soutenu et défendu les conclusions du rapport⁸⁸.

Il est difficile d'évaluer si l'Accord de paix de Lomé, le Parlement ou les représentants de la communauté internationale qui ont participé au processus auraient pu en faire davantage pour empêcher l'interférence d'acteurs politiques puissants désireux de contrôler le résultat du processus de recherche de la vérité. Dans un récent rapport, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, estimait qu'«il n'existe actuellement aucune procédure de sélection garantissant nécessairement de bons résultats ou impossible à dénaturer»⁸⁹. Il a toutefois appelé à «une articulation plus claire des critères de sélection pertinents des commissaires qui, outre la réputation, doivent notamment se fonder sur le professionnalisme, l'intégrité et l'expertise de ces personnes» ainsi qu'à éviter les incompatibilités et les conflits d'intérêt⁹⁰.

De tel standards auraient pu être intégrée à l'accord de paix ou à la loi CVR, même s'il n'est pas certain qu'une telle approche aurait permis d'atténuer le risque d'interférences futures ou d'empêcher les difficultés de recrutement des effectifs de la CVR. Cela aurait au moins renforcé la viabilité de tout recours ultérieur réclamant que les procédures de sélection de la CVR soient respectées.

Rapport final et recommandations

L'Accord de paix de Lomé a établi des dispositions quant au contenu et à la soumission du rapport final de la CVR et de ses recommandations:

Cette Commission recommandera entre autres, les mesures à prendre en vue de la réhabilitation des victimes des violations des Droits de l'Homme.

Cette Commission sera créée dans un délai de 90 jours suivant la signature du présent Accord, et devra dans

les 12 mois suivant le démarrage de ses travaux, soumettre son rapport au gouvernement en vue de la mise en application immédiate de ses recommandations.

Dans la loi CVR, le Parlement a ajouté des exigences supplémentaires au sujet du rapport final, et de sa publication, qui ont amélioré le modèle défini dans l'accord de paix. De façon significative, le président devait soumettre une copie du rapport (1) «immédiatement» au Secrétaire général des Nations Unies, assorti d'une demande de présentation au Conseil de sécurité dans un délai de 30 jours, et (2) au Parlement dans un délai de 30 jours⁹¹.

Conformément à ces dispositions, le rapport final de la CVR a été soumis au Président Kabbah le 5 octobre 2004, lors d'une cérémonie officielle qui s'est déroulée au siège de la présidence (State House) à Freetown, et à des représentants des Nations Unies au siège de l'ONU à New York⁹². Le processus de présentation n'a pas été exempt de tensions, en raison de sérieuses allégations de changements de dernière minute du texte et de corrections de ces changements⁹³. En dépit de ces tensions, et des retards, des exemplaires authentiques du rapport ont été remis au président et au Conseil de sécurité en 2004, puis imprimés dans leur intégralité.⁹⁴

La CVR a finalement su remettre un rapport final crédible au peuple de Sierra Leone. Il est indéniable que la CVR témoigne d'un travail intense de deux années dans des circonstances difficiles, avec des ressources très limitées, portant sur des informations extrêmement sensibles⁹⁵. Le rapport final de la CVR – publié en 2004 en plusieurs volumes, complété par des annexes et par une série de versions populaires accessibles – fournit un compte-rendu détaillé des violations des droits de l'homme qui se sont produites en Sierra Leone entre 1991 et 2002, propose des clés pour comprendre les causes profondes du conflit, et émet des recommandations spécifiques sur la manière dont la Sierra Leone peut aller de l'avant⁹⁶.

Les recommandations du rapport ont été classées selon quatre niveaux d'urgence – à savoir «impératif», «à s'efforcer d'établir», «y songer sérieusement», et «invitation à agir» – et regroupées en dix-sept grandes catégories traitant de réformes structurelles et institutionnelles. Le projet comprenait un élément très innovant, intitulé «Vision nationale pour la Sierra Leone», qui permettait aux citoyens ordinaires de contribuer aux recommandations politiques à la lumière de leur propre expérience, et dans leurs propres termes⁹⁷.

S'appuyant sur les recommandations de la CVR, des réparations ont été octroyées – dans certaines limites – aux victimes de violations des droits de l'homme⁹⁸. Le Parlement a transposé dans la loi plusieurs des recommandations de la CVR, y compris certaines destinées à lutter contre la corruption⁹⁹. S'il reste encore beaucoup à faire, la Sierra Leone constitue un exemple de progrès dans des conditions difficiles.

Conclusions

Le dispositif de justice transitionnelle mis en place en Sierra Leone reposait sur deux mécanismes – une CVR et le TSSL – qui étaient le fruit de deux situations politiques distinctes et très différentes: un accord de paix subordonné à un partage du pouvoir, et un partage du pouvoir qui s'est ensuite effondré avec, entre autres, la capture des principaux dirigeants d'une ancienne force rebelle. Néanmoins, bien que la situation ait changé de manière radicale, et que le mandat de la CVR soit resté par certains aspects fondé sur les conditions initiales, les parties prenantes nationales et internationales ont persévéré et décidé que la recherche de la vérité avait un rôle important à jouer dans le pays.

L'expérience de la Sierra Leone offre plusieurs éléments de réflexion qui mériteraient d'être approfondis, premièrement et principalement en ce qui concerne l'importance d'une volonté politique solide et continue de la part de la communauté internationale de contester des mesures qui pourraient nuire aux droits des victimes; de faciliter un appui technique et de garantir un financement viable; et d'apporter une légitimité et un cadre acceptable aux produits finaux d'une commission.

Le cas de la Sierra Leone fait valoir l'importance incontestable d'un processus de consolidation d'un idéal commun au sein de la commission, partagé par des commissaires de perspectives différentes et par les effectifs. Ce processus de consolidation d'opinions communes n'a pas toujours été harmonieux ou exempt de tensions, mais il a contribué à ce que tous ceux qui participent à l'expérience s'unissent autour du produit final. Afin d'atteindre un tel degré de franchise dans les discussions, la commission a d'abord dû veiller à ce qu'un certain niveau de compétences de base soit exigé, ce qui a nécessité d'être intransigeant sur la gestion des effectifs.

Deuxièmement, la capacité des commissaires à agir de manière indépendante est un autre élément qu'il est intéressant de tirer de cette expérience. Sans minimiser les vifs débats occasionnés par le processus de nomination, le fait est que les commissaires ont dû prendre des décisions de manière indépendante, en particulier pour clarifier des zones ambiguës de leur mandat ou faire face à un manque de directives. Il est fort peu probable que – même dans les meilleures circonstances – un mandat légal puisse anticiper toutes les questions qui naissent au cours d'une enquête complexe; un mandat élaboré en un temps relativement court, dans un contexte qui change rapidement, ne peut espérer être parfait. Paradoxalement, ce mandat, qui était loin d'être parfait, a donné aux commissaires l'occasion d'exercer leur propre jugement et de consolider certains éléments d'un idéal commun.

Troisièmement, il convient de noter l'importance d'une adoption rapide de la loi nécessaire à la création de la commission. Étant donné la rapidité avec laquelle le processus de paix s'est détérioré, c'est une chance que la loi ait été adoptée rapidement;

si une longue période s'était écoulée sans qu'aucune disposition législative concrète ne soit adoptée, les éléments perturbateurs auraient eu toute latitude pour revenir sur leurs engagements. Quatrièmement, le soutien continu des acteurs internationaux et nationaux en faveur de la recherche de la vérité s'est avéré crucial. En Sierra Leone, la communauté internationale a fourni une assistance technique et spécialisée vitales à des moments-clés, et ce dès le départ, pour mobiliser le soutien et maintenir la dynamique engagée en matière de recherche de la vérité, et pour organiser les structures institutionnelles fondamentales qui permettraient à la commission d'accomplir sa tâche.

Enfin, il convient de se demander si un meilleur financement et d'autres mécanismes auraient pu être intégrés dans le corps de l'accord de paix afin d'anticiper ou d'empêcher certains des défis qui ont menacé les opérations de la CVR en Sierra Leone. Au minimum, il serait temps de s'interroger sur la possibilité d'intégrer des principes et des directives plus fermes dans le corps d'un accord de paix afin de garantir l'indépendance des commissaires et un soutien financier adéquat.

1. Accord de Paix entre le Gouvernement de Sierra Leone et le Front Révolutionnaire Uni de Sierra Leone (Accord de Lomé), S/1999/777 (juillet 1999).
2. Loi relative à la Commission vérité et réconciliation, 2000, www.sierra-leone.org/Laws/2000-4.pdf
3. Voir Accord d'Abuja, Annexe de S/2000/1091 (14 novembre 2000) et Abuja Ceasefire Review Agreement (Accord de revue du cessez-le-feu d'Abuja) (2 mai 2001) dans Mark Malan, Phenyio Rakate, et Angela McIntyre, *Peacekeeping in Sierra Leone: UNAMSIL Hits the Home Straight* (Maintien de la Paix en Sierra Leone: la MINUSIL dans la dernière ligne droite) (Institute for Security Studies, 2002).
4. www.sc-sl.org/LinkClick.aspx?fileticket=CLk1rMQtCHg%3d&tabid=176
5. Lettre datée du 1er février 1995, du Secrétaire général au président du Conseil de sécurité, S/1995/120 (7 février 1995).
6. L'une de ses missions principales était de «faire rapport sur les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme en Sierra Leone et, en consultation avec les organismes compétents des Nations Unies, aider le Gouvernement sierra-léonais à faire face aux besoins du pays en matière de droits de l'homme». Voir Mandat de la Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone, S/RES/1181 (13 juillet 1998).
7. Mission d'assistance des Nations Unies en Sierra Leone, site internet, www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/
8. Accord de Lomé, Préambule.
9. Voir Michael O'Flaherty, "Sierra Leone's Peace Process: The

Role of the Human Rights Community," (Le processus de paix en Sierra Leone: Le rôle de la communauté internationale des droits de l'homme) *Human Rights Quarterly* 26 (2004), 30–62.

10. Pour une analyse détaillée du processus de paix, voir Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Sierra Leone: Confronting the Justice Challenge* (Négocier la paix en Sierra Leone: Affronter le défi de justice) (décembre 2007). (Comme elle le conclut, «Pour ainsi dire tous ceux qui ont pris part aux pourparlers de Lomé, ou qui les ont observés de près, s'accordent désormais pour dire, sans hésitation, qu'une amnistie était nécessaire pour aboutir à un accord de paix. Reste encore à déterminer s'il aurait été possible d'assortir l'amnistie de restrictions ou de conditions.») (Traduction non officielle par ICTJ).

11. Voir l'Accord d'Abidjan au Conseil de sécurité des Nations Unies, S/1996/1034 et le Communiqué publié à Conakry le 23 octobre 1997 à l'issue de la réunion entre les Ministres des Affaires étrangères du Comité des Cinq de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest sur la situation en Sierra Leone et la délégation représentant le Major Johnny Paul Koromah, S/1997/824 Annexe (28 octobre 1997). Ces deux accords étaient faibles en ce qui concerne d'autres initiatives de justice transitionnelle; voir Mohamed Gibril Sesay et Mohamed Suma, *Transitional Justice and DDR: The Case of Sierra Leone* (Justice transitionnelle et DDR: Le cas de la Sierra Leone) (juin 2009).

12. En mars 1997, par exemple, l'United States Information Services avait invité des organisations des droits de l'homme à Freetown pour un symposium visant à débattre de questions relatives aux droits de l'homme en Sierra Leone. S'en est suivi la création du Forum national pour les droits de l'homme, une coalition informelle de groupes de la société civile, établi pour contribuer à la promotion des efforts concertés pour faire progresser les droits de l'homme. Voir www.slccg.org/NFHR/about.htm. Pour un examen complet de l'impact de la communauté des droits de l'homme sur le processus de paix et la décision de créer une commission vérité, voir Michael O'Flaherty, *Le processus de paix en Sierra Leone: Le rôle de la communauté internationale des droits de l'homme*, *Human Rights Quarterly* 26 (2004): 37–38, et le Conseil international sur les politiques des droits humains, *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements* (Une justice négociée? Les droits de l'homme et les accords de paix) (2006), 33–34.

13. National Provisional Ruling Council Decrees (Repeal and Modification) Act, Supplement to the Sierra Leone Gazette Extraordinary Vol. CXXVII, No. 78 (23 décembre 1996), www.sierra-leone.org/Laws/1996-3.pdf; voir également Solomon E. Berewa, *A National Perspective on Governance, Leadership and National Building in Sierra Leone* (Une perspective nationale sur la gouvernance, le leadership et la construction nationale en Sierra Leone) (2011), 208.

14. Human Rights Watch, «Les Commissions gouvernementales des droits de l'homme en Afrique: Protecteurs ou Imposteurs?» (2001), 275–85. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

15. "Joint UN Statement: Crisis in Sierra Leone Highlights Urgent Need for an International Criminal Court," (Commu-

niqué conjoint des Nations Unies: La crise en Sierra Leone met en lumière le besoin urgent d'un Tribunal pénal international) <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/joint-un-statement-crisis-sierra-leone-highlights-urgent-need-international> (17 juin 1999). (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

16. Voir Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission (Témoignage de la vérité: Rapport de la Commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone – ci-après dénommé Rapport final), volume 1, chapitre 1, 28, et Michael G. O'Flaherty, "Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Sierra Leone" (Les droits de l'homme dans les négociations des accords de paix: Sierra Leone) (2005): 9, article présenté lors de la réunion d'examen de: Accords de paix: le rôle des droits de l'homme dans les négociations, organisée par le Conseil international sur les politiques des droits humains (ICHRP), (Belfast, 7-8 mars 2005).

17. Michael G. O'Flaherty, Les droits de l'homme dans les négociations des accords de paix: Sierra Leone (2005): 9, article présenté lors de la réunion d'examen de: Accords de paix: le rôle des droits de l'homme dans les négociations, organisée par le Conseil international sur les politiques des droits humains (ICHRP), (Belfast, 7-8 mars 2005)

(Le cercle vicieux de l'impunité en Sierra Leone ne saura être brisé sans que soit adressée quelque forme de censure ou de punition à certains auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme dans le pays ... C'est pourquoi la communauté des droits de l'homme propose la création d'une Commission justice, vérité et réconciliation en Sierra Leone qui, entre autres, permettra au pays de faire face aux conséquences de la crise en apprenant la vérité directement de la bouche d'auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme, d'aider les victimes de ces violations à surmonter leurs traumatismes, et de recommander des poursuites judiciaires pour certains des pires auteurs de violations.) (Traduction non officielle par ICTJ).

18. L'idée de la CVR a été proposée comme une «autre option» qui «offrirait aux victimes une tribune où ils pourraient partager leurs expériences et, au terme du processus, demander justice et, probablement, des réparations.» Voir NCDHR, "The Road to Peace: Report of the National Consultative Conference on the Peace Process in Sierra Leone," (Le chemin de la paix: Rapport de la Conférence nationale consultative sur le processus de paix en Sierra Leone) 6.6 (avril 1999). (Traduction non officielle par ICTJ).

19. Mary Robinson, *Everybody Matters: My Life Giving Voice* (New York: Walker & Company, 2012), 219.

20. Rapport final, volume 1, chapitre 1, 29, ¶ 16. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

21. Accord de Lomé, Cinquième partie («Questions d'Ordre Humanitaire, des Droits Humains et Socio-Economiques»).

22. Accord de Lomé, Troisième partie («Autres questions politiques»).

23. Accord de Lomé, Cinquième partie, ¶ 1.

24. Accord de Lomé, Article IX.

25. Norimitsu Onishi, "Pacts Reached on Congo and Sierra Leone," (Les accords obtenus sur le Congo et la Sierra Leone) *New York Times*, 8 juillet 1999, <http://partners.nytimes.com/library/world/africa/070899sierra-leone-rebels.html> (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

26. Les parties devaient entrer en contact avec la communauté internationale en vue de mobiliser les ressources aux fins de permettre au RUF/SL de fonctionner comme un parti politique. Accord de Lomé, Articles III et V.

27. Accord de Lomé, Article VIII.

28. Ibid., Cinquième partie.

29. Ibid., Article VI.

30. La CCP manquait également de ressources. www.i4pinternational.org/sierra-leone

31. 163. Projet du calendrier de mise en œuvre de l'Accord de paix, Annexe 5 de l'Accord de paix de Lomé.

32. Rapport final, volume 1, chapitre 2, 49, ¶ 1.

33. MINUSIL, Human Rights Newsletter No. 1, 10 décembre 1999, <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/unamsil-human-rights-newsletter-no-1>

34. Rapport final, volume 1, chapitre 5, 157, ¶ 75.

35. Ibid. chapitre 2, 49, ¶ 5.

36. Ibid., 51, ¶ 6. (Traduction non officielle par ICTJ).

37. Voir HCDH, Rapport Annuel (2001) et Rapport final, volume 1, chapitre 2, Setting Up the Commission (Etablir la commission), 49–51, ¶ 6, www.sierraleonetrc.org/index.php/view-report-text-vol-1/item/vol-one-chapter-two.

38. Premier rapport du Secrétaire général sur la mission des Nations Unies en Sierra Leone, S/1999/1223 (6 décembre 1999), 2, ¶ 7.

39. Rapport final, volume 2, chapitre 2, 110, ¶ 585.

40. Loi CVR, section 8(1)(g).

41. Rapport final, volume 1, chapitre 1, 43, ¶ 72.

42. Rapport final, volume un, chapitre 1, 45, ¶ 80. (Traduction non officielle par ICTJ).

43. Rapport final, volume 2, chapitre 2 («Conclusions»). Certains accords de paix ont abordé la question directement; au Guatemala, par exemple, l'accord de paix interdisait expressément de citer des noms. Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque, A/48/954, S/1994/751 («Les travaux, les recom-

mandations et le rapport de la Commission n'établiront pas de responsabilités individuelles ni ne produiront des effets judiciaires.»).

44. Loi CVR, section 6(1) («L'objectif qui sous-tend la création de la Commission est l'établissement d'un registre historique impartial des violations et des exactions commises contre les droits de l'homme et le droit humanitaire international liés au conflit armé en Sierra Leone, à partir du début du conflit en 1991 jusqu'à la signature de l'Accord de paix de Lomé; elle devra également lutter contre l'impunité, satisfaire aux besoins des victimes, promouvoir la guérison et la réconciliation et empêcher une répétition des violations et des exactions dont le pays a souffert»). (Traduction non officielle par ICTJ).

45. Déclaration d'objets et de motifs annexés au projet de loi, («En conséquence, en vertu de la clause 6, la fonction première de la Commission est d'établir un registre historique impartial des événements en question, qui servira de fondement à la prévention de leur répétition.»). (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

46. Rapport final, volume 1, chapitre 1, 31–32, ¶ 25. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

47. Loi CVR, section 6(1).

48. Ibid., section 6(2)(a). (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

49. Rapport final, volume 1, chapitre 1, ¶ 69–71. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

50. Des atrocités ont été commises non seulement par la principale force rebelle, le RUF, qui était connu pour son habitude d'amputer les membres de civils innocents, de perpétrer des violences sexuelles à grande échelle, et d'enlever des enfants pour les forcer à combattre, mais également par des membres d'autres factions au conflit. L'armée sierra-léonaise, les forces paramilitaires connues sous le nom de Forces de défense civile (FDC) et les troupes de l'ECOMOG, une force d'intervention régionale, étaient tous impliqués.

51. Rapport final, volume 1, chapitre 1, 23–46.

52. Ibid., 38. (Traduction non officielle par ICTJ).

53. Ibid., 36, ¶ 46.

54. Rapport annuel du HCDH, (2002): 211. (Traduction non officielle par ICTJ).

55. International Crisis Group, Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission: A Fresh Start? (La commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone: un nouveau départ?) (20 décembre 2002), 2. (Traduction non officielle par ICTJ).

56. Rapport final, volume 1, chapitre 2, ¶ 11.

57. Voir, par exemple, UNAMSIL to open a human rights office in Kenema (Ouverture prochaine d'un bureau des droits de l'homme de la MINUSIL à Kenema), 2 mai 2001, <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/unamsil-open-human-rights-office-kenema-2-may-2001>

58. Voir le Communiqué de presse de la MINUSIL, "UNAMSIL launches the Truth and Reconciliation Commission web page" (La MINUSIL lance le site internet de la Commission vérité et réconciliation), 29 août 2001, <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/unamsil-launches-truth-and-reconciliation-commission-web-page>

59. Un programme de ce type a eu lieu le 4 octobre 2001 pour le RUF et les FDC, dans la ville de Koidu dans le District de Kono. Ce programme était organisé par la Section des droits de l'homme de la MINUSIL en collaboration avec le groupe de travail de la zone Nord de la CVR, le Forum national des droits de l'homme, le World Council on Religion and Peace, et Caritas-Makeni. Voir <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/truth-and-reconciliation-commission-sensitization-held-kono-district>.

60. International Crisis Group, La commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone: un nouveau départ? (20 décembre 2002), 6.

61. Rapport final, volume 1, chapitre 2 (Etablir la Commission).

62. L'ambassadeur Oluyemi Adeniji, qui a occupé la fonction de RSSGNU, a relié le succès de la CVR en Sierra Leone au succès plus général des efforts de maintien de la paix des Nations Unies: «De nombreux facteurs rentrent en jeu. L'un d'entre eux est la détermination des Nations Unies à aller jusqu'au bout – en d'autres termes, à ne pas se décourager au premier signe de revirement de la situation. C'est un nouveau facteur, car en 2000 l'une des parties à l'accord signé par la Sierra Leone à Lomé ne prenait pas vraiment sa mise en œuvre au sérieux. Lorsque cela se produisait dans le passé, les Nations Unies disait "On remballé tout et on s'en va, ils ne sont pas encore prêts." Cette fois-là, l'ONU a décidé qu'il était temps de rester.» Entretien avec l'ambassadeur Oluyemi Adeniji (9 juillet 2002), www.irinnews.org/fr/report/32888/sierra-leone-irin-interview-with-ambassador-oluyemi-adeniji (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

63. Comparé à la formulation plus précise de l'article XVI portant sur le cantonnement, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, qui prévoit:

Dès la signature du présent Accord, le Gouvernement de Sierra Leone demandera dans les plus brefs délais à la Communauté Internationale de l'aider dans la démobilisation des ressources financières et techniques nécessaires à l'adaptation et à l'extension du programme actuel de cantonnement, de désarmement, de démobilisation et de réintégration en Sierra Leone, y compris pour le paiement des indemnités de retraite et autres émoluments dus aux anciens membres de la SLA.

64. Mary Robinson, Everybody Matters: My Life Giving Voice, 218, «Ensuite, j'ai écrit au Président Kabbah pour proposer l'appui de spécialistes des droits de l'homme, et en particulier de Brian Burdekin pour aider à mettre sur pied la commission vérité et réconciliation à laquelle il était fait référence dans le manifeste» (Traduction non officielle par ICTJ); Michael O'Flaherty, Le processus de paix en Sierra Leone: Le rôle de la communauté internationale des droits de l'homme, Human Rights Quarterly 26 (2004), 29–62.

65. *BBC*, “Truth commission for Sierra Leone” (Commission vérité pour la Sierra Leone), 14 janvier 2000, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/603166.stm
66. Rapport final, volume 1, chapitre 4 (“Management and Operational Report”).
67. *Ibid.*, Appendice 2 (Rapport d’audit).
68. Tom Perriello et Marieke Wierda, *The Special Court for Sierra Leone Under Scrutiny* (Examen attentif de la Cour spéciale pour la Sierra Leone) (mars 2006): 29
69. Rapport final, volume 1, chapitre 4, 106, ¶ 90. (Traduction non officielle de l’anglais par ICTJ).
70. *Ibid.*, 106, ¶ 90. (Traduction non officielle par ICTJ).
71. *Ibid.*, chapitre 2, 58, ¶ 34.
72. *Ibid.*, chapitre 4, 93, ¶ 13.
73. *Ibid.*, 96, ¶ 29.
74. *Ibid.*, 104, ¶ 77–78.
75. *Ibid.*, 104, ¶ 80.
76. Rapport De Greiff, 27, ¶ 104(b) (voir Résumé des discussions, n. 1): «La communauté internationale devrait aider financièrement les commissions vérité de manière rapide et fiable, sans surcharger ces instances par des procédures lentes, fondées sur un grand nombre de documents et extrêmement réglementées pour ce qui est du déboursement des fonds.»
77. Beth Dougherty, “Searching for Answers: Sierra Leone’s Truth & Reconciliation Commission” (A la recherche de réponses: La Commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone), *African Studies Quarterly*, 8 (Automne 2004): 42; voir également Alex Bates, “Transitional Justice in Sierra Leone: Analytical Report” (Justice transitionnelle en Sierra Leone: Rapport analytique) (juillet 2010). (Traduction non officielle par ICTJ).
78. Rapport final, volume 1, chapitre 2, 56, ¶ 26. (Traduction non officielle par ICTJ).
79. *Ibid.*
80. International Crisis Group, *La commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone: un nouveau départ?* (20 décembre 2002): 5. (Traduction non officielle par ICTJ).
81. *Ibid.* (notes de bas de page omises).
82. Rapport final, volume 1, chapitre 2, 65, ¶ 68. (Traduction non officielle par ICTJ).
83. Déclaration d’objets et de motifs annexés à la loi CVR. (Traduction non officielle de l’anglais par ICTJ).
84. Pour le choix des commissaires de la CVR, le jury de sélection et le coordinateur devaient, conformément aux directives contenues dans la loi CVR, «tenir compte de la représentation des femmes». Pour finir, la commission a été constituée de quatre hommes et trois femmes.
85. International Crisis Group, *Rapport Afrique No. 49, Sierra Leone After Elections: Politics as Usual? (Sierra Leone: Les élections, et après?)* (juillet 2002): 18, note de bas de page 68.
86. *Ibid.* (Traduction non officielle par ICTJ).
87. The Sierra Leone Working Group on Truth and Reconciliation, *Searching for Truth and Reconciliation in Sierra Leone: An Initial Study of the Performance and Impact of the Truth and Reconciliation Commission* (Le groupe de travail sur la vérité et la réconciliation de la Sierra Leone, à la recherche de la vérité et de la réconciliation en Sierra Leone: Etude préliminaire sur la performance et l’impact de la Commission vérité et réconciliation) (février 2006).
88. Entretien auprès d’employés de la CVR figurant dans les dossiers d’ICTJ.
89. Rapport De Greiff, 26–27, ¶ 103(a).
90. *Ibid.*, ¶ 103(c).
91. Loi CVR, section 15.
92. Communiqué de Presse de l’ONU, ECOSOC/6140, GA/10287, SC/8227 (27 octobre 2004).
93. Voir, par exemple, *White Paper on the Report of the Truth and Reconciliation Commission* (Livre blanc sur le rapport de la Commission vérité et réconciliation) (juin 2005), 4.
94. Entretien auprès d’employés de la CVR figurant dans les dossiers d’ICTJ.
95. Voir www.sierraleonetr.org/index.php/resources/trc-research-data et “Statistical Appendix to the Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone: A Report by the Benetech Human Rights Data Analysis Group to the Truth and Reconciliation Commission” (Annexe statistique du rapport de la Commission vérité et réconciliation en Sierra Leone: un rapport du Benetech Human Rights Data Analysis Group pour la Commission vérité et réconciliation) (5 octobre 2004).
96. Annexe statistique du rapport de la Commission vérité et réconciliation en Sierra Leone: un rapport du Benetech Human Rights Data Analysis Group pour la Commission vérité et réconciliation (5 octobre 2004).
97. Commission vérité et réconciliation de Sierra Leone, *Matrice de recommandations*, www.sierraleonetr.org/index.php/resources/recommendations-matrix (Traduction non officielle par ICTJ).
98. Mohamad Suma et Cristián Correa, ICTJ, *Report and Proposals for the Implementation of Reparations in Sierra Leone* (Rapport et propositions pour la mise en œuvre des réparations en Sierra Leone) (décembre 2009).
99. 231. *Matrice de Recommandations*, www.sierraleonetr.org/index.php/resources/recommendations-matrix

ACCORD DE SUN CITY: ACCORD GLOBAL ET INCLUSIF SUR LA TRANSITION

16 décembre. Les parties signent l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC dans le cadre du Dialogue inter-congolais (DIC), établissant le cadre pour la création de plusieurs institutions d'appui à la démocratie, y compris une commission vérité.

ACCORD DE SUN CITY: ACTE FINAL

17 avril. Accord visant à mettre fin à quatre ans de guerre et à établir un gouvernement d'union nationale composé d'anciennes parties belligérantes. Les accords du DIC sont connus sous le nom d'Accord de Sun City.

2002

2003

2004

2005

2006

2007

LA CONSTITUTION DE TRANSITION MANDATE LA CVR

DÉSIGNATION DES COMMISSAIRES

Juillet. Sept des huit commissaires sont désignés avant la finalisation des termes de référence de la CVR. Selon certaines allégations, certains d'entre eux sont des anciens belligérants impliqués dans des crimes.

ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI CVR

EFFET
RÉTROACTIF

ADOPTION DE LA LOI CVR

30 juillet. La loi No. 4/018 établit la Commission vérité et réconciliation pour examiner le conflit politique, économique et social en RDC entre l'indépendance en 1960 et la fin de la transition.

ADOPTION DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR OFFICIEL DE LA CVR

VOTE SUR LE RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL

ÉLECTIONS GÉNÉRALES

SECOND TOUR DES ÉLECTIONS

PRESTATION DE SERMENT DU PRÉSIDENT KABILA, METTANT FIN À LA TRANSITION

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Chronologie des événements marquants

SOUSSION DU RAPPORT FINAL DE LA CVR AU PARLEMENT

Février. Compte tenu du manque d'activités d'enquête officielles et de participation des victimes, des témoins, et des auteurs d'exactions lors des auditions ou des recueils de témoignages, le rapport fournit peu de conclusions sur les violations des droits de l'homme en RDC. Il recommande une campagne de sensibilisation du grand public avant l'établissement d'une autre potentielle future commission vérité.



5. RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO: ÉTUDE DE CAS

Par Elena Naughton

Introduction

En février 2007, la Commission vérité et réconciliation (CVR) de la République démocratique du Congo a présenté son rapport final au Parlement. Chose étonnante, ce dernier recommandait la création d'une seconde commission vérité et réconciliation, et comportait en pièce jointe une proposition de projet de loi pour entamer le processus législatif. L'encre était à peine sèche qu'il ressortait déjà malheureusement clairement que la «quête de la vérité» en RDC avait échoué².

Le rapport final de la CVR, très sommaire (seulement 84 pages), est très révélateur de ce qui n'a pas fonctionné. Bien que la commission ait officiellement été en exercice pendant environ quatre ans (de mi-2003 à février 2007), elle n'a pas émis de conclusions et a seulement proposé des recommandations génériques.

Le conflit se poursuivant dans certaines parties du pays, la commission n'a pas mené d'enquêtes ni recueilli de déclarations de victimes. Aucune audience n'a eu lieu, et les auteurs d'exactions n'ont pas reconnu ni dévoilé les détails de leurs méfaits. La commission a effectué un nombre limité d'activités, soi-disant axées sur la réconciliation, mais elles consistaient pour la plupart en des exercices de sensibilisation et de médiation entre l'armée et les dirigeants politiques.

La CVR avait pour tâche de «rétablir la vérité» et de promouvoir «la paix, la justice, la réparation, le pardon et la réconciliation nationale»³. Il n'en est toutefois ressorti que peu de vérité⁴. L'obligation de rendre des comptes était la grande absente dans un processus et un contexte où des combattants continuaient de commettre des violations des droits de l'homme en toute impunité.⁵

Afin de mieux comprendre quel impact les accords de paix, connus sous le nom d'Accord de Sun City, et leur mise en œuvre ont eu sur les efforts de recherche de la vérité de la CVR, le présent article se propose d'examiner les accords et résolutions visant à la création d'une CVR qui ont émergé lors du processus de paix.

Pour ce faire, nous aborderons plusieurs caractéristiques de l'accord de paix et de l'engagement en faveur de la recherche de la vérité:

- Le recours à une logique de partage du pouvoir pour la CVR: Nous nous pencherons d'abord sur le programme

global de transition fixé par l'Accord de Sun City pour comprendre quel impact l'accord général de partage du pouvoir qui y était établi a eu sur les activités de la CVR. Nous examinerons ensuite le processus de sélection des membres de la CVR, par le biais duquel des représentants de divers groupes belligérants, qui avaient commis des actes odieux pendant le conflit, se sont vu attribuer des postes au sein de la commission.

- L'ancrage des opérations de la CVR à la période de la transition et des élections à venir: Nous évaluerons les implications de la décision de lier les opérations de la CVR à la transition et aux élections à venir et nous nous interrogerons sur la manière dont le processus électoral et la violence persistante, parfois liée aux élections, ont entraîné un changement d'orientation des activités de la CVR, qui a délaissé la recherche de la vérité et la réconciliation pour se concentrer sur la sensibilisation, le soutien électoral et la médiation des conflits.

- L'exécution d'un mandat de recherche de la vérité ambitieux alors que les conditions d'insécurité persistaient: Nous examinerons d'une manière plus générale la question du choix du moment et de la portée du mandat d'enquête. Nous étudierons la signification pratique, en termes de recherche de la vérité, du mandat temporel de la CVR, qui englobait 40 ans de violations des droits de l'homme et disposait d'une date finale floue, annexée sur la «fin de la transition», en particulier vu les réalités du terrain.

Rappel des circonstances

Les difficultés de la RDC sont bien connues des communautés humanitaires et des droits de l'homme. Le pays a été frappé pendant des années par une succession de guerres et des violations flagrantes des droits de l'homme d'une ampleur tragique. Des tensions ethniques, auxquelles s'est ajoutée une concurrence féroce pour les ressources naturelles, ont compliqué les efforts de stabilisation et de maintien de la paix. Une série d'accords de paix et de cessez-le-feu ont été négociés entre les différents groupes belligérants et les États voisins, pour finir par s'effondrer face à de nouvelles violences perpétrées par des groupes rebelles, bénéficiant souvent du soutien de gouvernements étrangers, qui se disputaient le pouvoir.

Les efforts de paix ont progressé par à-coups. Une première étape a été franchie en juillet et août 1999, avec la signature à Lusaka, en Zambie, d'un accord de cessez-le-feu par les diri-

geants de la RDC et cinq États de la région (l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka). Il prévoyait une cessation des hostilités et «le retrait définitif de toutes les forces étrangères du territoire national de la République Démocratique du Congo»⁶. Cet accord exigeait du gouvernement et de l'opposition armée et non-armée en RDC qu'ils «s'engagent à entrer dans un dialogue national ouvert» sous l'autorité d'un facilitateur neutre qui mènera «à un nouvel ordre politique et à la réconciliation nationale»⁷. Ce dialogue visait à l'établissement d'un processus en vue de l'organisation d'élections démocratiques et de la rédaction d'une nouvelle constitution, entre autres.

Conformément aux termes de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka, le Conseil de sécurité de l'ONU a mis sur pied la Mission des Nations Unies en RDC (MONUC) le 30 novembre 1999⁸. Mais les combats n'ont pas tardé à reprendre, et le dialogue inter-congolais (DIC) qui aurait dû débiter dans un délai de 45 jours n'a jamais commencé.

Lorsque le Président Laurent-Désiré Kabila a été assassiné en janvier 2001, son fils Joseph Kabila lui a succédé à la présidence et a appelé à une reprise des pourparlers de paix. Après un faux départ en octobre 2001, la première phase du DIC a fini par avoir lieu du 25 février au 12 avril 2002; mais, de l'avis général, cette rencontre a été un échec. Selon une analyse d'International Crisis Group, les parties se sont contentées de réactualiser leurs intérêts politiques, mais il n'y a pas eu de réel progrès. Les 45 jours de négociations ont permis d'aboutir à des «résolutions techniques» mais «les questions politiquement sensibles» n'ont que peu avancé⁹.

Lorsque les négociations ont repris fin 2002 sous l'égide de l'Envoyé spécial des Nations Unies, Moustapha Niasse, les parties ont réussi à obtenir un accord plus ambitieux. Le 16 décembre 2002, un accord partiel connu sous le nom d'Accord global et inclusif sur la transition en RDC (l'Accord global et inclusif), a été signé dans le but d'établir un cadre provisoire pour la cessation des hostilités¹⁰. Les huit parties à l'Accord global et inclusif étaient: le gouvernement de la RDC; cinq groupes armés (le Rassemblement Congolais pour la Démocratie, RCD; le Mouvement de Libération du Congo, MLC; le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Mouvement de Libération, RCD/ML; le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Nationale, RCD/N; et les Maï-Maï); l'opposition politique non-armée; et la société civile. L'accord comprenait le premier engagement officiel à l'égard de la recherche de la vérité en RDC¹¹.

Une série de résolutions ont ensuite été signées en avril 2003, qui, associées à l'accord de décembre 2002, constituent l'Accord de Sun City.¹²

L'accord de paix affirmait que «la paix et la réconciliation nationale durables ne sauraient être bâties sur la consécration du mensonge [et] de l'impunité.» Pourtant, les dirigeants

COMMISSION COMPOSÉE DE
8 MEMBRES DU BUREAU ET 13 RE-PRÉSENTANTS PROVINCIAUX

NATIONALITÉ DE TOUS LES COMMISSAIRES
CONGOLAISE

NOMINATION DES COMMISSAIRES
UN AN AVANT L'ADOPTION DU MANDAT OFFICIEL

DURÉE DES OPÉRATIONS
3 ANS, 10 MOIS

AUDIENCES MENÉES
ZÉRO

NOMBRE DE PAGES DU RAPPORT FINAL
84

politiques des différentes factions n'ont pas défini de mandat spécifique pour la future commission vérité. Les dispositions y afférentes manquaient de formulations de fond essentielles et de directives précises, se contentant d'établir cette dernière en même temps que d'autres institutions temporaires pour servir d'instrument de «soutien à la transition».¹³

Les priorités des acteurs politiques étaient ailleurs. Pour eux, le partage du pouvoir et l'attribution de postes clés dans le gouvernement provisoire constituaient les préoccupations les plus immédiates. Il a été décidé qu'un principe de gouvernement partagé s'étendrait à toutes les institutions du gouvernement de transition. Une constitution de transition et des élections pour choisir un nouveau gouvernement constitueraient les étapes suivantes, dans un même objectif de mise en place d'un «nouvel ordre politique».

Malheureusement, le partage des pouvoirs concernait non seulement les branches politiques du gouvernement, mais également la CVR.

Un accord pour la transition

En vertu de l'Accord global et inclusif, un gouvernement de transition «d'union nationale» devait être formé en RDC. Le gouvernement de la transition devait consister en un exécutif de la transition, un Parlement de la transition, et un pouvoir judiciaire constitué des cours et tribunaux existants¹⁴. L'exécutif de la transition devait prendre la forme d'un président qui serait le chef de l'État et de quatre vice-présidents, chacun desquels serait en charge d'une des quatre commissions gouvernementales mises en place (commission politique, commission économique et financière, commission pour la reconstruction et le développement, et commission sociale et culturelle)¹⁵.

Joseph Kabila allait conserver la fonction de président; les quatre vice-présidents seraient issus des rangs du gouvernement, du MLC, du RCD et de l'opposition politique¹⁶.

Le gouvernement de transition assurerait ses fonctions à titre provisoire, jusqu'à la tenue d'élections nationales dans un délai de 24 mois, d'ici le 30 juin 2005. Si des problèmes venaient à apparaître quant à l'organisation des élections, deux prolongations de six mois pourraient être accordées sur proposition de la commission électorale indépendante et par une décision du Parlement¹⁷. Il s'agirait là des premières élections libres et régulières que la RDC ait connues en 46 ans.

Les parties ont également appelé à la création d'un «tribunal pénal international doté des compétences nécessaires pour connaître des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des violations à grande échelle des droits de l'homme»¹⁸.

Pour établir une base juridique pour le gouvernement, une constitution de transition devait être élaborée et adoptée. Elle détaillerait les conditions en vertu desquelles les institutions de transition gouverneraient et administreraient les affaires de la nation¹⁹.

L'Accord global et inclusif exigeait également la création de cinq «institutions de la transition» spécifiques qui seraient chargées d'apporter un «appui à la démocratie»²⁰. Il s'agissait de la CVR, de la Commission électorale indépendante, de l'Observatoire national des droits de l'homme, de la Haute autorité des médias, et de la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption²¹.

Pour faire en sorte que la transition s'effectue dans le calme, il était prévu que toutes les institutions de transition du gouvernement soient établies conformément au «principe de l'inclusivité et du partage équitable entre les composantes et entités» impliquées dans le DIC²². Le partage du pouvoir devait avoir lieu au sein de toutes les institutions et à tous les niveaux de gouvernement. Un équilibre entre, et parmi, les représentants des provinces et «les différentes sensibilités au sein des forces politiques et sociales» devait être assuré²³. L'Accord global et inclusif comportait en annexe des tableaux attribuant des postes, par ministère et par secteur du gouvernement, aux représentants du gouvernement, de l'opposition armée et non-armée, et de la société civile (les huit parties au DIC)²⁴.

Accord Global et Inclusif. III.6.

La répartition des responsabilités au sein des Institutions de la transition et à différents niveaux de l'État se fait sur la base du principe de l'inclusivité et du partage équitable entre les Composantes et Entités au Dialogue intercongolais selon des critères de compétence, de crédibilité, d'honorabilité et dans un esprit de réconciliation nationale.

La CVR et les autres commissions ad hoc n'étaient pas exclues du modèle de partage du pouvoir. Le partage du pouvoir devait être systématique.

Conformément à l'Accord global et inclusif, la société civile, en tant qu'une des parties à l'Accord de Sun City, devait se voir confier les «fonctions de présidents des institutions d'appui à la démocratie»²⁵. Ils étaient censés avoir «rang de ministre» et «fonctionn[er] indépendamment du gouvernement de la transition»²⁶. Si la société civile était censée jouer un rôle de premier plan, l'histoire a montré par la suite que son autorité était vulnérable face à l'influence des parties belligérantes²⁷. Le pouvoir de négociation de la société civile était limité dans un paysage politique perfide²⁸. Comme le conclut Laura Davis, «On avait espéré — ce n'était peut-être pas très réaliste — que la société civile contrôlerait les institutions d'appui à la démocratie durant la transition. Au lieu de quoi chaque institution avait à sa tête un membre de la société civile, et les autres groupes étaient représentés dans toute la structure»²⁹.

En fin de compte, «la participation de la société civile au processus de paix a affaibli la société civile, à mesure que ses dirigeants ont obtenu des postes au sein des institutions ou étaient cooptés par les forces politiques, tandis que ses membres à l'extérieur se démenaient pour trouver un rôle à jouer dans la transition et étaient en butte à la répression»³⁰.

Compromis politique dans le choix des membres de la CVR

Avec le cadre transitionnel de l'Accord de Sun City en main, les parties ont pris des mesures pour mettre en œuvre les dispositions prévues. Un représentant de la société civile devait présider la CVR, comme les autres «institutions de la transition», et ses membres seraient désignés en fonction des composantes et des entités participant au DIC³¹.

Constitution de la transition, Article 157

Les Institutions d'appui à la démocratie sont présidées par les représentants de la Composante «Forces Vives», conformément aux dispositions pertinentes de l'Accord global et inclusif.

Les autres Composantes et Entités du Dialogue intercongolais font partie de leurs bureaux respectifs.

La résolution spécifique relative à la création d'une commission vérité et réconciliation prévoyait que les membres de la commission soient «nommés par consensus parmi les rangs des composantes conformément aux critères établis par le DIC», tels qu'une moralité éprouvée et un savoir et une compétence démontrés en matière de recherche de la vérité³².

L'expression «rangs des composantes» confirme les mécanismes de partage du pouvoir de la transition dans le processus de sélection des membres de la CVR, ajoutant toutefois ici des normes de compétence et d'éthique pour les membres.

Par la suite, la Loi No.4/2004, adoptée par l'Assemblée Nationale et le Sénat pour officialiser la création de la CVR, a persisté dans cette approche³³.

Bien que cette loi appelait également à la transparence et à la tenue de consultations publiques quant à la sélection de 13 des 21 membres, elle ne donnait pas de détails sur la manière dont ces consultations devaient avoir lieu, ni sur leur date. Elle indiquait uniquement que la «modalité» serait «précisée par le règlement intérieur».

Le règlement intérieur ne fournissait pas plus de détails, se contentant de renvoyer à l'article 9 de la législation habilitante³⁴. Comme le processus de sélection n'avait pas été précisé, les membres ont été nommés directement par les différentes composantes, sans réel consensus et sans se soucier des standards de compétence.

Un représentant de la société civile a été placé à la tête de la commission³⁵, mais sept des huit membres de l'organe d'exécution et de coordination – le Bureau³⁶ – ont été nommés par leurs propres partis en juillet 2003, avant même l'adoption de la loi portant création de la CVR³⁷. Cette irrégularité a contribué à compromettre la légitimité et l'efficacité de la commission.

Loi No. 4/2004 018, Article 9

La Commission Vérité et Réconciliation est composée de vingt et un membres, dont les huit membres du Bureau.

Le Président et les sept autres membres formant le Bureau sont désignés par les Composantes et Entités au Dialogue inter-congolais conformément à la Constitution de la transition.

Les autres membres sont des personnalités issues des Confessions religieuses, des associations savantes, des associations féminines et d'autres associations dont les activités ont un rapport avec l'objet de la Commission Vérité et Réconciliation, choisies d'une manière transparente et publique par chaque Province et dans le respect de la représentation de 30%, selon une modalité qui sera précisée par le règlement intérieur.

Le choix des 13 membres supplémentaires a eu lieu près d'un an et demi plus tard³⁸, après l'adoption de la loi CVR³⁹. Ces membres supplémentaires devaient être choisis «de manière transparente et publique» par chaque province (12 provinces au total, la capitale Kinshasa se voyant attribuer deux sièges)

sous la direction du Bureau⁴⁰. Ainsi, la loi CVR et le règlement intérieur permettaient aux partis politiques de conserver le contrôle sur la nomination de commissaires qui étaient censés être indépendants⁴¹. Cela a eu pour résultat problématique la désignation de commissaires inaptes à la tâche⁴².

Une évaluation de projet menée conjointement par le PNUD et le Département du Royaume-Uni pour le développement international a identifié le partage du pouvoir comme une faiblesse majeure des institutions établies en appui à la démocratie, citant en particulier «leur composition sur la base du partage politique d'emplois publics plutôt que sur le pur mérite»⁴³.

De fait, la commission a perdu sa légitimité dès le départ en raison de l'inclusion de représentants de factions belligérantes, dont certaines impliquées dans des violations des droits de l'homme⁴⁴. Comme le concluait Laura Davis:

Le partage du pouvoir devrait avoir des limites. Des mesures extraordinaires – comme par exemple une commission vérité – peuvent contribuer à la fois à la réconciliation et à l'obligation de rendre des comptes sans avoir à s'en remettre à des tribunaux dysfonctionnels. La présence de belligérants dans les structures de la CVR et le manque d'engagement public dans la création de l'institution lui ont porté une atteinte fondamentale dès le début. A tout le moins, les représentants des belligérants auraient dû être soigneusement passés au crible afin de vérifier leur aptitude à exercer la fonction de commissaire⁴⁵.

L'ancrage des opérations de la CVR à la période de la transition et des élections à venir

Les opérations de la CVR, de même que celles des autres institutions de transition établies par l'Accord de Sun City, devaient se limiter à la période de transition. En vertu de l'Accord global et inclusif, la CVR devait prendre fin avec l'élection d'un président, suite à des élections multipartites qui devaient avoir lieu dans les vingt-quatre mois, avec deux prolongations possibles de six mois⁴⁶.

Conformément aux contraintes temporelles pesant sur le calendrier électoral, l'article 159 de la Constitution de la transition définissait une limite à la durée de l'exercice du président et des autres membres de la CVR: ils devaient être «désignés pour toute la durée de la transition». La commission devait présenter son rapport final d'activités au Parlement «à l'issue de la période de transition»⁴⁷. De même, le mandat de la commission avait pour limite «l'issue de la transition».

Partant, les opérations de la CVR devaient se conformer au calendrier fixé pour le processus électoral du pays⁴⁸. Des prolongations auraient lieu uniquement si une prolongation était accordée dans le calendrier électoral. Il ne semblait pas

exister de procédure de prolongation séparée pour la CVR. Les documents ultérieurs relatifs à la CVR maintenaient cette contrainte temporelle.

La décision d'ancrer la commission vérité à la transition a eu des conséquences profondes pour la CVR. Comme le rapportait la MONUC, «de toutes celles que les Nations Unies ont contribué à organiser, ces élections ont été parmi les plus complexes»⁴⁹. Du fait de cette complexité, la CVR s'est retrouvée en concurrence avec d'autres initiatives de transition pour l'accès à des ressources et à des financements.

En vertu de l'Accord de Sun City, les élections auraient initialement dû avoir lieu le 30 juin 2005. Le Comité international d'accompagnement de la transition en RDC (CIAT) et les bailleurs de fonds ont octroyé un financement substantiel, tandis que le PNUD et la MONUC ont joué un rôle capital en matière d'appui au processus électoral.

leur manque d'expertise⁵⁴. La prestation de serment de tous les commissaires s'est déroulée en décembre 2004. Le règlement intérieur officiel de la commission a suivi bien plus tard, en mars 2005, et a été définitivement approuvé par la Cour Suprême le 1er avril 2005⁵⁵. La période d'activités à proprement parler de la commission a par conséquent été relativement courte.

La paix est toujours fragile immédiatement après un cessez-le-feu. Dans le cas de la RDC, les combats n'ont jamais totalement cessé. Le DIC et l'Accord global et inclusif signés fin 2002 représentaient seulement une paix partielle. Certains acteurs puissants avaient été exclus des pourparlers et de l'accord. De ce fait, des éléments perturbateurs ont continué à s'employer à «faire avorter le processus par l'emploi de la violence»⁵⁶. Dans l'Est du pays, le conflit n'a quasiment rien perdu de son intensité.

La CVR a dû exercer ses activités dans cet environnement, non seulement à l'échelle nationale, mais également à l'échelle

La loi CVR et le règlement intérieur permettaient aux partis politiques de conserver le contrôle sur la nomination de commissaires qui étaient censés être indépendants. Cela a eu pour résultat problématique la désignation de commissaires inaptes à la tâche.

Pour finir, un référendum constitutionnel a eu lieu les 18 et 19 décembre 2005. Des élections générales se sont déroulées le 30 juillet 2006. Aucun des candidats à la présidence n'a obtenu la majorité simple requise et un scrutin de ballottage a eu lieu le 29 octobre 2006.

Vu l'attention portée à un calendrier électoral intensif et les ressources consacrées à ce dernier, il était difficile pour la CVR d'attirer du personnel compétent ou de mener des actions de sensibilisation efficaces. Parce que tous les yeux étaient tournés vers d'autres postes ministériels et vers la commission électorale, les postes à la CVR, considérés comme «résiduels, [et] non prestigieux», ont été attribués à quiconque les voulaient⁵⁰.

Les préparations à la CVR en ont pâti. Si la constitution de la transition avait confirmé l'établissement de la commission en avril 2003, la loi relative à sa mise en œuvre n'a été adoptée que le 20 juillet 2004, soit plus d'un an plus tard, et à l'issue seulement de consultations limitées. Elle a pris effet rétroactivement au 28 août 2003⁵¹, la CVR ayant débuté certaines activités préparatoires de portée limitée – par exemple, elle avait organisé sa première réunion partielle de Bureau en mai 2003 – dans l'intervalle entre l'adoption de la Constitution de la transition et l'adoption du mandat officiel de la CVR⁵². L'absence de législation habilitante a ralenti les opérations de la commission ainsi que la sélection des commissaires⁵³.

Finalement, les commissaires ont, dans une large mesure, rédigé la loi CVR seuls, sans bénéficier d'un soutien qui aurait pu pal-

provinciale et locale⁵⁷. Le manque de sécurité a posé des obstacles à la fois physiques et psychologiques au personnel de la commission, aux victimes et aux témoins. Certaines parties du pays n'étaient accessibles que dans des conditions dangereuses, ou pas accessibles du tout. La poursuite de la violence et des violations des droits de l'homme a fait que les victimes et les témoins n'osaient pas venir parler à la commission, de peur de subir des représailles.

Le lien entre la CVR, la transition et les élections n'a fait qu'empirer les choses. Sous la pression des événements, en particulier dans l'Est du Congo, où la situation était extrêmement volatile, la commission a renoncé à sa mission de recherche de la vérité pour se concentrer sur des activités de prévention de conflit et de médiation de conflit⁵⁸. Par conséquent, par nécessité ou par choix, la CVR a œuvré à la réalisation des élections. Ses fonctions d'enquête, reposant sur des plaintes, ont été abandonnées.

La CVR décrit ce changement d'orientation dans son rapport final:

L'élection est un devoir et un droit légitime des citoyens dans tous les pays du monde. C'est dans cette optique que les citoyens congolais se sont mobilisés et inscrits nombreux au processus électoral de la République Démocratique du Congo. Cependant, ledit processus est continuellement perturbé par certaines agitations d'ordre politique qui, par des manipulations, ont risqué d'entraver la marche normale de son parcours ... Toutes ces situations n'ont pas

laissé la Commission Vérité et Réconciliation indifférente. Celle-ci, soucieuse et consciente de sa mission d'œuvrer pour la paix, la cohésion et la réconciliation Nationale, s'est investie dans des activités d'apaisement des esprits, de médiation et de négociation entre les acteurs politiques⁵⁹.

Pour finir, comme il est décrit dans le rapport, la CVR a mené les activités suivantes:

- Dialogue entre les communautés sur la tolérance et la paix
- Travail avec les partis politiques pour créer une culture de la paix
- Sensibilisation des étudiants au processus électoral
- Réconciliation entre certains groupes militaires
- Activités destinées à réduire les conflits interethniques
- Activités visant à calmer les esprits après l'occupation d'un village par des insurgés
- Travail avec les réfugiés, notamment pour encourager leur retour
- Activités de sensibilisation pour inciter la population à s'inscrire sur les listes électorales et à voter en paix
- Promotion du respect des résultats électoraux par les partis politiques, la population et les médias

Ces activités de «réconciliation» ne portaient pas sur des crimes du passé, mais visaient à résoudre des différends en cours et à prévenir un futur conflit.

La CVR n'a jamais eu l'occasion d'exécuter le volet recherche de la vérité de son mandat. Elle n'a pas enregistré de plaintes ni mené d'enquêtes ou organisé d'audiences. Elle a en revanche effectué quelques activités préparatoires en rapport avec la recherche de la vérité, telles que le renforcement des capacités de ses membres en ce qui concerne le fonctionnement d'une commission vérité, les techniques d'enregistrement des plaintes et la gestion des informations et des archives, mais elle n'a jamais exercé le corps même de son mandat de recherche de la vérité. Elle n'a pas fait de recommandations concernant les réparations ou la réhabilitation et n'a pas suggéré de réformes. Elle n'a pas fait de propositions au sujet des amnisties.

Par conséquent, la commission vérité de la RDC n'a pas servi les objectifs fondamentaux d'une commission vérité: l'obligation de rendre des comptes par le biais de l'établissement des faits, la reconnaissance des victimes, et la recherche de la vérité pour identifier les causes profondes de la violence et prévenir sa réapparition⁶⁰.

S'acquitter d'un mandat de recherche de la vérité ambieux alors que les conditions d'insécurité persistaient

Compte tenu de la situation sur le terrain en RDC au moment des négociations de paix, il est important de se demander si le moment était bien choisi pour se lancer dans un projet de recherche de la vérité en RDC dans les années en question.

Le déficit de justice au Congo était immense. La société civile congolaise et l'opposition non-armée ont été les premières à exhorter à la création d'un organe de recherche de la vérité pour répondre à l'obligation de rendre des comptes⁶¹.

En vue d'examiner les nombreuses violations des droits de l'homme dont était émaillée l'histoire de la RDC, le mandat de la CVR couvrait un vaste spectre de violations et de crimes contre les droits de l'homme. Selon les paragraphes 3 à 6 de la Résolution CVR, la CVR devait enquêter sur les crimes politiques et les violations flagrantes des droits de l'homme, commis à l'intérieur comme à l'extérieur de la RDC, s'ils étaient en lien avec des conflits en RDC. Elle devait également établir la vérité sur les événements politiques et socio-économiques qui s'étaient produits en RDC et qui étaient pertinents pour l'objectif de réconciliation, ainsi qu'entendre les victimes et «de prendre toutes les mesures nécessaires pour les dédommager et rétablir pleinement dans leur dignité»⁶².

La délimitation du mandat était également large quant à la période sur laquelle la CVR était invitée à enquêter. Celle-ci ne comprenait pas uniquement le passé, elle s'étendait également au présent. Selon le paragraphe 3 de la résolution, elle devait enquêter sur les violations commises «depuis l'accession du pays à l'indépendance». L'article 6 de la loi CVR étendait la portée de l'enquête à effectuer en y incluant non seulement les crimes du passé mais également les crimes et les violations des droits de l'homme perpétrés pendant la période de transition⁶³.

Loi No. 4/2004 018, Article 6

La Commission Vérité et Réconciliation connaît des événements survenus ainsi que des crimes et violations des droits de l'homme perpétrés au cours de la période allant du 30 juin 1960 jusqu'à la fin de la transition.

Cette période est subdivisée en deux : a) la première allant de 1960 à 1992, à l'examen de laquelle elle actualise et complète les dossiers de la Conférence Nationale Congolaise et se laisse saisir de toute requête individuelle ou collective des victimes ; b) la seconde allant de 1963 à la fin de la transition pour laquelle elle se saisit ou est saisie.

S'il est indéniable qu'il s'agissait d'un besoin bien réel, les parties aux négociations de paix auraient pu songer davantage à la détermination du moment opportun pour mettre en œuvre ces mesures.

En effet, en 2003, des organisations de la société civile congolaise et la communauté internationale, par le biais des Nations Unies, avaient préconisé de poursuivre les réflexions et les consultations avant d'établir la CVR, et avaient demandé son renvoi à une date ultérieure⁶⁴. À la suite de cela, en février 2004, la MONUC, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Global Rights et le Centre international pour la justice transitionnelle ont co-organisé une consultation sur la loi – un séminaire national sur la CVR auquel ont assisté des représentants de toutes les provinces et plusieurs responsables congolais. La conclusion du séminaire a été la suivante: «il semble que l'établissement d'une CVR en RDC devrait prendre plus de temps avant que celle-ci ne puisse démarrer des activités efficaces et conformes aux objectifs qui lui ont été impartis»⁶⁵.

De la même manière, lors d'un atelier de la MONUC en février 2004, plusieurs participants des régions orientales du pays avaient jugé contestable qu'on commence à parler de vérité et de réconciliation alors que le conflit n'était pas ter-

l'adoption de lois complètes et d'un règlement intérieur exhaustif définissant ses opérations, ainsi que la bonne volonté de certains commissaires qui se sont risqués à mener des activités limitées de réconciliation et de médiation, la CVR était entachée dès son lancement, du fait d'une convergence catastrophique de plusieurs facteurs: manque d'indépendance, choix inopportun du moment de son établissement, et insécurité persistante.

Durant les pourparlers de paix, des parties prenantes puissantes ont fait passer leurs propres intérêts devant les besoins et les droits des victimes, sans contrepoids efficaces. La CVR n'était en tous points qu'une note de bas de page dans un accord plus large, dominé par des préoccupations de partage du pouvoir.

Les personnes liées aux factions belligérantes étaient autorisées à exercer des fonctions au sein des organes exécutifs de la CVR, et ce qui aurait dû être un exercice de recherche de la vérité était plutôt un reflet du conflit et des allégeances politiques et militaires des parties qui se disputaient le pouvoir.

Les personnes liées aux factions belligérantes étaient autorisées à exercer des fonctions au sein des organes exécutifs de la CVR, et ce qui aurait dû être un exercice de recherche de la vérité était plutôt un reflet du conflit et des allégeances politiques et militaires des parties qui se disputaient le pouvoir.

miné et que les violations étaient toujours aussi nombreuses⁶⁶. Certains rapports de l'époque indiquaient que des militants locaux et des observateurs internationaux avaient remis en cause la viabilité même d'une commission vérité dans «un pays toujours en guerre contre lui-même»⁶⁷. Néanmoins, le projet d'instauration d'une CVR a été mis à exécution.

Dans un contexte marqué par la poursuite des combats, la CVR n'a osé demander à aucun membre d'aucune faction politique de se présenter devant elle. À l'heure où régnaient la violence et une grande méfiance, toute tentative d'enquête sur une allégation de crime perpétré par une personne au pouvoir aurait été considérée comme une provocation et un signe de collaboration avec un parti politique en particulier⁶⁸. De même, dans un climat de violence incessante et d'incertitude, les auteurs présumés d'exactions n'avaient aucun intérêt à se présenter devant la commission.

En novembre 2006, alors que l'exercice de la CVR touchait à sa fin, le président de la commission, l'Évêque Jean-Luc Kuye, a exhorté les médiateurs internationaux à rester plus longtemps et a déclaré au sujet de l'Est du pays, toujours en proie à l'agitation: «De nombreuses affaires sont portées à notre attention, mais nous ne pouvons rien faire en l'absence de sécurité. Nous leur demandons d'attendre jusqu'à ce qu'ils puissent plaider leur cause au grand jour et que justice soit faite»⁶⁹.

Conclusions

En République démocratique du Congo, la CVR s'est heurtée à des obstacles l'empêchant de mener à bien ses activités. Malgré

En conséquence, des segments clés de la communauté internationale ont jugé l'initiative peu crédible et ont procédé au retrait de tout appui important. La CVR était cooptée par la politique et par l'objectif à court terme de maintenir la paix en prévision des élections. Le droit des victimes à connaître la vérité sur les abus dont ils avaient souffert a disparu au profit des intérêts d'acteurs plus puissants de la transition.

S'il est impossible et sans doute injuste d'évaluer les choix adoptés au cours du processus, il est nécessaire de rappeler qu'à plusieurs moments cruciaux les militants et les experts internationaux ont suggéré d'autres voies à explorer et ont affirmé des principes d'indépendance, d'efficacité, et de légitimité dont le processus de nomination n'a pas tenu compte, alors qu'il était en proie à une insécurité persistante et subordonné au calendrier électoral.

Le cas de la RDC montre à quel point il est important de procéder à une évaluation méticuleuse des conditions locales, y compris de la structure des intérêts des participants à la négociation de paix, de la capacité relative de la société civile à intégrer concrètement des préoccupations relatives aux droits de l'homme dans un processus de transition, et des conditions de sécurité élémentaires. La plupart de ces considérations exigeaient de faire preuve de discernement plutôt que d'avoir recours à des modèles préexistants. En fait, la mise en œuvre de connaissances reconnues s'est effectuée de manière sélective et improvisée. Même au moment où elle définissait un mandat illusoire, la CVR était déjà communément jugée illégitime.

1. Projet de loi portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation, 2 (février 2007).
2. Exposé des motifs, Loi No. 4/018.
3. Dialogue inter-congolais: Acte final, Résolution No. DIC/COR/04, Article 1.
4. D'après l'ancien Secrétaire général de l'Observatoire congolais des droits de l'homme, Dieudonné Diku Mpongola, «La CVR n'a jamais été réellement opérationnelle.» «Elle n'a fait aucun effort pour recueillir des plaintes, des dénonciations ou des confessions, il n'y a pas eu d'enquête sur les crimes commis en RDC, et les victimes n'ont jamais été identifiées.» (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ). Dieudonné Diku Mpongola, "Dealing with the Past in the DRC: The Path Followed." (Composer avec le passé en RDC: Les progrès accomplis) Politorbis 50 (mars 2010). D'autres commentateurs, faisant preuve d'une plus grande bienveillance envers le travail de la CVR, décrivent cette dernière comme ayant simplement joué le rôle du «sapeur-pompier». Raphael Wakenge et Geert Bossaerts, La Commission Vérité et Réconciliation en RDC: Le travail n'a guère commencé (23 août 2006).
5. En vertu des accords de paix, l'amnistie est disponible pour «les faits de guerre, les infractions politiques et d'opinion, à l'exception des crimes de guerre, des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité.» Voir l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC (décembre 2002): article 8. En avril 2004, la RDC a saisi la toute nouvelle Cour pénale internationale (CPI); les crimes commis au cours des deux guerres congolaises ont eu lieu avant le 1er juillet 2002 et ne relèvent pas de la compétence de la cour. En outre, les six mandats d'arrêt délivrés par la CPI depuis sa saisine ont visé des chefs rebelles qui n'avaient pas participé aux négociations de paix.
6. Accord de cessez-le-feu de Lusaka, S/1999/815, ¶ 12 (23 juillet 1999).
7. Ibid, ¶ 19.
8. S/RES/1279 (1999).
9. International Crisis Group, «Temps couvert sur Sun City: la refondation nécessaire du processus de paix congolais» (14 mai 2002), 5.
10. Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo (Accord global et inclusif) (16 décembre 2002).
11. Ibid.
12. Dialogue inter-congolais: Acte final et résolutions.
13. Déclaration des principes fondamentaux des négociations politiques inter-congolaises, Lusaka, 4 mai 2001.
14. Accord global et inclusif, Article V (Des institutions de la transition).
15. Ibid.
16. Accord global et inclusif, Article V.C.h.
17. Accord global et inclusif, Article IV (De la durée de la transition).
18. Voir Résolution No. DIC/CPR/05.
19. Accord global et inclusif, Article VII (Dispositions finales).
20. Accord global et inclusif, Article V (Des institutions de la transition).
21. Accord global et inclusif, Article V (Des institutions de la transition).
22. Accord global et inclusif, Article III, section 6.
23. Accord global et inclusif, Article III, section 1.
24. Annexes de l'Accord global et inclusif.
25. Accord global et inclusif, Article V, section (4)(c). La société civile s'est également vue attribuée quelques postes de ministres (les droits de l'homme, par exemple) et de ministres adjoints (l'agriculture, par exemple) ainsi que des postes à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Voir Annexes de l'Accord global et inclusif.
26. Ibid.
27. Laura Davis et Priscilla Hayner, ICTJ, "Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC," (Une paix difficile, une justice limitée: Dix ans de négociations de paix en RDC) (mars 2009), 21.
28. Davis et Hayner, Une paix difficile, 36.
29. Laura Davis, "Power Shared and Justice Shelved: the Democratic Republic of the Congo," (Partage du pouvoir et justice reportée: La République démocratique du Congo) International Journal of Human Rights 17:2 (24 janvier 2013), 295. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
30. Ibid., 296.
31. Constitution de la transition de la République démocratique du Congo (2003).
32. Ibid.
33. Loi No. 4/2004 018.
34. Article 46 («Les treize autres membres sont des personnalités issues des confessions religieuses, des associations savantes, des associations féminines et d'autres associations dont les activités ont un rapport avec l'objet de la CVR, choisies conformément à

- l'article 9 alinéa 3 de la loi organique»); article 60 («Le Bureau est constitué de huit membres désignés par les Composantes et Entités au Dialogue Inter-Congolais, conformément à l'article 9 de la loi organique et à l'article 46 du présent Règlement Intérieur.»).
35. Laura Davis, *Partage du pouvoir*, 299.
 36. Loi No. 4/2004 018, Articles 18 et 19 («La Commission Vérité et Réconciliation est dirigée par un Bureau constitué d'un Président, de trois Vice-Présidents, d'un Rapporteur et de trois Rapporteurs-Adjoints issus, chacun, des Composantes et Entités du Dialogue inter-congolais conformément à l'article 157 de la Constitution de transition»).
 37. Federico Borello, ICTJ, «A First Few Steps: The Long Road to a Just Peace in the Democratic Republic of the Congo,» (Les premiers pas: La longue route vers une paix juste en République démocratique du Congo) (octobre 2004), 41.
 38. Rapport final de la CVR (février 2007), 25.
 39. Loi 04/018 du 30 juillet 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation.
 40. Rapport d'activités final de la Commission vérité et réconciliation de RDC (février 2007), 8.
 41. Borello, *Les premiers pas*, 42.
 42. Phambu Ngoma-Binda, «Justice Transitionnelle en R.D. Congo. L'expérience de la Commission Vérité et Réconciliation», Congo-Afrique (2007). D'après Phambu Ngomoa-Binda, le Vice-Président de la CVR, les 13 commissaires ont été recrutés de manière hâtive, et les trois-quarts d'entre eux ne disposaient pas des capacités intellectuelles ou de l'expérience professionnelle requises pour la CVR. Nombre d'entre eux n'avaient pas de diplôme d'enseignement supérieur; nombre d'entre eux exerçaient un métier sans grand rapport avec la vérité et la réconciliation. De l'avis du vice-président, sur 21 membres, seuls cinq personnes «auraient pu être jugées réellement compétentes, crédibles ... ayant une grande capacité de hauteur de morale, de sagesse, de pensée rigoureuse, de jugement bien pesé et d'intégrité». Cela a entraîné un absentéisme chronique et une mauvaise foi. Certains membres de la commission n'ont pas travaillé plus de 90 jours sur plus de trois ans et «ont seulement peu travaillé mais étaient toujours à l'heure pour encaisser leur salaire» Les suspicions entre les commissaires allaient également bon train; certaines activités auxquelles des fonds avaient été attribués n'ont jamais été réalisées, et certains fonds de bailleurs extérieurs ne sont jamais arrivés.
 43. Carrol Faubert, «Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-affected Countries: Case Study Democratic Republic of the Congo,» (Evaluation de l'assistance du PNUD aux pays affectés par les conflits: Etude de cas de la République démocratique du Congo) PNUD, 21, à l'issue d'une visite effectuée début 2006. (Traduction non officielle par ICTJ).
 44. «République démocratique du Congo: Faire face à l'impunité», Human Rights Watch Briefing Paper, février 2004.
 45. Davis, *Partage du pouvoir*, 302. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 46. Accord global et inclusif, Article IV.
 47. Loi No. 4/2004 018, Article 55.
 48. En effet, en vertu de l'article 222 de l'actuelle Constitution de la RDC, la CVR et les autres institutions d'appui à la démocratie devaient être «dissoutes de plein droit» une fois un nouveau Parlement installé. Pour reprendre la recherche de la vérité, le Parlement devrait établir de nouvelles institutions par une loi organique.
 49. www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/monusco/background.shtml
 50. Phambu Ngoma-Binda, «Justice Transitionnelle en R.D. Congo: Une expérience de commission vérité et réconciliation», Congo-Afrique (2007).
 51. Une consultation nationale sur le projet de loi a eu lieu en février 2004, organisée par la MONUC, le HCDH, Global Rights et ICTJ. Y ont participé le gouvernement de transition de la RDC, la société civile locale, des ONG internationales et des partenaires locaux.
 52. Rapport final de la CVR (février 2007).
 53. La CVR devait être constituée d'une Assemblée plénière, d'un Bureau, de deux Commissions spéciales permanentes et de Comités provinciaux et locaux (Loi, Arts 15-27). L'Assemblée plénière devait être l'organe de décision de la commission et statuer à la majorité des trois quarts de ses membres, tandis que le Bureau était l'organe d'exécution des décisions. Le Bureau était constitué de huit membres nommés par les huit parties au DIC. Le président, également membre du Bureau, devait être désigné par la société civile et avoir rang de Ministre.
 54. Borello, *Les premiers pas*, 40-41.
 55. www.leganet.cd/Legislation/DroitPenal/ReglementInt.CVR.htm
 56. Laura Davis, *Partage du pouvoir*. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 57. Résolution No. DIC/COR/04, Relative à la création d'une «Commission Vérité et Réconciliation» «Truth and Reconciliation Commission,» Acte final du Dialogue inter-congolais, ¶ 2 (avril 2002).
 58. Rapport final de la Commission vérité et réconciliation, (février 2007), 51.
 59. Ibid. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
 60. Eduardo González et Howard Varney (eds.), ICTJ, *Recherche de la vérité: Éléments pour la création d'une commission de vérité efficace* (2013), 9.

61. Roundtable on DR Congo ends in Brussels (La table ronde sur la RDC prend fin à Bruxelles), Pan African News Agency, reliefweb.int (18 janvier 2002). Laura Davis et Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peace-making in the DRC* (Une paix difficile, une justice limitée: Dix ans de négociations de paix en RDC), ICTJ (mars 2009), 36.

62. Résolution No. DIC/COR/04, ¶ 5.

63. Les raisons pour lesquelles la loi CVR a finalement inclus les enquêtes sur les violations perpétrées en parallèle des opérations de la CVR ne sont pas claires. Naturellement, cela a rendu les enquêtes de la CVR encore moins bienvenues.

64. La société civile a envoyé une lettre ouverte en août 2003; en décembre 2003, le président du Conseil de sécurité a publié une déclaration exhortant à une prolongation du processus de consultation; ICTJ a encouragé la poursuite du processus de consultation à plusieurs reprises. Borello, *Les premiers pas*.

65. *Ibid.*, 41.

66. *Ibid.*, 46.

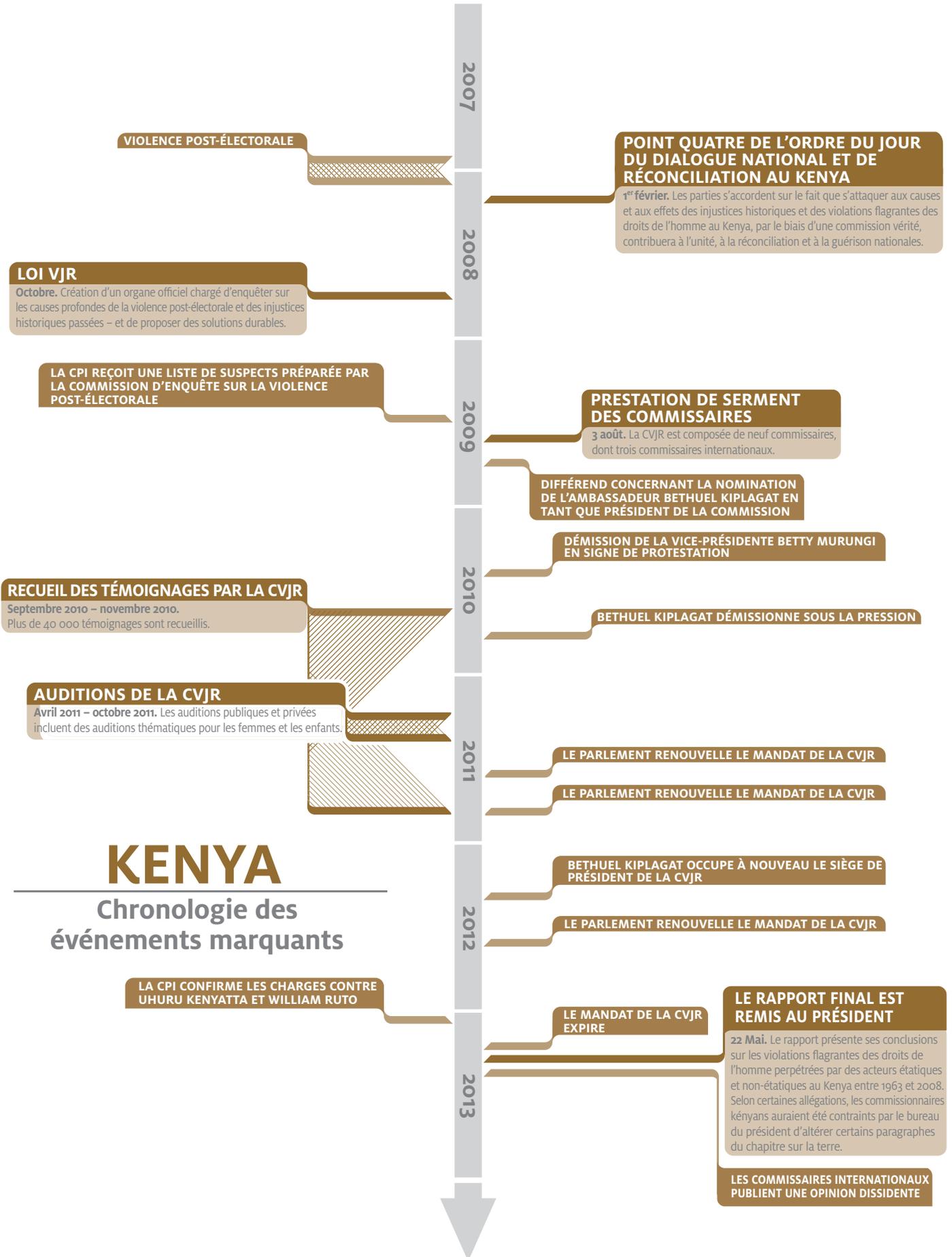
67. John Kasuku et Tyrone Savage, "DRC: The Long Road to Reconciliation," (RDC: La longue route vers la réconciliation) Africa News Update, Conseil norvégien pour l'Afrique (23 septembre 2004).

68. Phambu Ngoma-Binda, «Justice Transitionnelle en R.D. Congo».

69. Kasuku et Savage, *RDC: La longue route vers la réconciliation*, 200. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

KENYA

Chronologie des événements marquants



6. KENYA: ÉTUDE DE CAS

Par Elena Naughton

Introduction

La Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya (CVJR) a publié son rapport final en mai 2013, après quatre ans de travail et trois prolongations de son mandat. Le texte recense les violations flagrantes des droits de l'homme et d'autres injustices commises durant la période coloniale britannique et au cours des mandats des trois premiers présidents du pays.

D'une longueur de près de 2 000 pages, le rapport s'emploie à s'acquitter d'un ambitieux mandat d'enquête, étudiant plusieurs décennies de violations des droits de l'homme et formulant des recommandations judiciaires destinées à empêcher la répétition de ces crimes. Le rapport inclut une liste de personnes qui y sont mentionnées de manière négative, assortie de recommandations pour des enquêtes plus approfondies ou des poursuites, le cas échéant¹. Il est à noter qu'une section est consacrée à une explication franche et détaillée des difficultés méthodologiques et légales que la commission a rencontrées au cours de son exercice.

Ayant pris fin en 2013, la CVJR a pu tirer profit des nombreuses expériences passées et des vastes réflexions sur le thème de la recherche de la vérité disponibles dans une multitude de travaux de recherche universitaire, de rapports spécialisés, et les travaux de dizaines de commissions vérité antérieures². Un groupe de travail gouvernemental, dirigé par l'éminent juriste Makau Mutua, avait recommandé la formation d'un organe de recherche de la vérité des années auparavant, à la suite des élections de 2002. Des consultations nationales sur le sujet avaient donné un aperçu précieux de ce que les Kényans souhaitent et espéraient obtenir en se lançant dans un tel processus³. Par conséquent, la CVJR a adopté et perfectionné les pratiques utilisées ailleurs⁴.

Pourtant, si la CVJR a représenté des efforts considérables, son processus et son produit le plus tangible – le rapport final – ont tous deux suscité de fortes controverses du fait de divisions au sein des commissaires. Le rapport, publié longtemps après la date officielle d'expiration du mandat, a immédiatement fait l'objet d'accusations selon lesquelles les commissaires kényans avaient modifié une de ses sections suite à des pressions politiques. Depuis la parution du rapport, des actions en justice ont été intentées qui remettent en cause le contenu, les opérations et les recommandations du rapport⁵.

La CVJR était empêtrée dans les controverses et les actions en justice depuis ses débuts, et a bien failli ne pas conclure son mandat⁶. Ses difficultés les plus visibles concernaient la crédibilité et l'aptitude de son président, l'ambassadeur Bethuel A. Kiplangat, accusé d'avoir pris part à des décisions gouvernementales ayant donné lieu à des violations flagrantes des droits de l'homme lorsque l'Union nationale africaine du Kenya (Kenya African National Union) était au pouvoir. La controverse a entraîné la démission de la vice-présidente de la commission, Betty Murungi, et ébranlé la confiance de la population dans la commission elle-même. Des contraintes en matière de financements et de ressources et un manque de coopération de la part du gouvernement ont compliqué encore davantage le travail de la commission.

Le présent article entend dégager des leçons, qui ont valeur d'avertissement, d'un cas où a été mise à profit l'expérience collective accumulée sur près de trente ans de processus de recherche de la vérité.

Il s'intéresse particulièrement à trois éléments clés de l'expérience kényane:

- Le lancement officiel de la CVJR en tant qu'élément du processus national de dialogue du Kenya, afin de mieux comprendre ce que à quoi les parties se sont engagées en matière de recherche de la vérité. La recherche de la vérité a été instituée au Kenya sur la base des engagements pris dans l'accord signé par les principaux acteurs politiques du pays au cours de la médiation de 2008, appelée Dialogue national et de réconciliation, suite à la violence post-électorale. L'article revient brièvement sur les pourparlers et s'interroge sur la façon dont les négociations et les priorités qui y ont été définies ont influencé le processus de recherche de la vérité. Pour mettre son propos en perspective, il revient en arrière et examine des propositions antérieures en matière de recherche de la vérité afin d'avoir une meilleure idée de ce que les parties aux négociations ont apporté en termes de compréhension et d'attentes.
- Le mandat de la CVJR, afin d'évaluer les défis auxquels la commission était confrontée dans la mise en œuvre du modèle de recherche de la vérité du Kenya tel qu'il était défini. Il aborde en particulier la délimitation du mandat qui a découlé du processus de paix. Il identifie des incohérences dans le mandat de la CVJR qui ont compliqué l'efficacité de son exécution.

- Les défis qui ont failli submerger la CVJR et ont compromis sa crédibilité et son efficacité. Il s'intéresse ici aux difficultés financières rencontrées par la commission, au manque de volonté politique durable pour soutenir ses opérations essentielles, et – et il s'agit peut-être de l'épisode le plus fâcheux de l'exercice de la CVJR— de la controverse autour de son président. Il examine l'impact des principes directeurs et normes formulés dans les accords de paix et dans le mandat officiel sur la capacité de la commission à surmonter les défis auxquels elle s'est heurtée.

Le dialogue national et l'engagement en faveur de la recherche de la vérité au Kenya

La CVJR trouve son origine dans le vif désir de réforme et de réconciliation politique qui a fait suite à une période de graves violences post-électorales fin 2007 et début 2008. Faisant partie des engagements en faveur de la paix formulés sous la médiation du Groupe d'éminentes personnalités africaines, dirigé par Kofi Annan, la CVJR était censée aider le Kenya à parvenir à une paix durable en remédiant aux «divisions profondes et tenaces au sein de la société kényane»⁷.

Les enjeux étaient importants lorsque les pourparlers ont débuté fin janvier 2008, dans la mesure où de fréquentes flambées de violence menaçaient de dégénérer en guerre civile. Le processus de dialogue national a commencé sérieusement avec une déclaration d'adhésion générale aux points inscrits à l'ordre du jour des négociations. La feuille de route et le calendrier (la feuille de route), signée le 1er février 2008, exposent les étapes à suivre pour résoudre la crise politique et s'attaquer aux problèmes durables considérés comme nécessaires pour expliquer les causes profondes du conflit⁸.

La feuille de route comprenait un ordre du jour de quatre points: le premier point reconnaissait la nécessité d'une action immédiate pour mettre un terme à la violence et restaurer les droits et libertés fondamentaux; le deuxième point visait à l'élaboration de «mesures immédiates pour régler la crise humanitaire» et «assurer que le processus de guérison nationale, de réconciliation et de restauration démarre tout de suite»; le troisième point se donnait pour tâche de résoudre la crise politique en cours; et le quatrième point revenait sur les causes profondes de la crise.

Les tâches à accomplir dans le cadre du quatrième point étaient ambitieuses. Le Kenya devait remédier à «la pauvreté, à la distribution inéquitable des ressources, et aux perceptions d'injustices et d'exclusion historiques, en se soumettant, entre autres, à «des réformes constitutionnelles, juridiques et institutionnelles»; «en combattant les déséquilibres de déve-

COMMISSION HYBRIDE COMPOSÉE DE
**6 KÉNYANS ET
3 INTERNATIONAUX**

DURÉE DES OPÉRATIONS
PRÈS DE 4 ANS

DÉCLARATIONS RECUEILLIES
42.465

AUDITIONS MENÉES
DANS TOUTES LES RÉGIONS

TÉMOIGNAGES RECUEILLIS AUPRÈS DE
PLUS DE 680 PERSONNES

AUDITIONS SPÉCIALES MENÉES POUR
LES FEMMES

loppement entre régions en matière de développement;» «en luttant contre le chômage, en particulier celui des jeunes;» «en entreprenant une réforme agraire;» et «en réfléchissant aux thèmes de la transparence, la responsabilité et l'impunité».

La mise en œuvre de la feuille de route était divisée en deux phases: les trois premiers points devaient être traités en l'espace de 7 à 15 jours, tandis que le quatrième point devait être résolu dans un délai d'un an après le début du dialogue national⁹.

Dans cette feuille de route, les parties formulent une vision de ce qui doit être fait et pourquoi: toutes les parties en présence se sont accordées sur le fait que le pays se trouvait dans une «crise politique» aigue qu'il convenait de résoudre immédiatement. Elles ont également admis que les Kényans devaient prendre conscience de certains problèmes chroniques – les «causes profondes» du conflit – s'ils voulaient en prévenir la répétition. La feuille de route esquissait les bases d'une instauration présente et future de la paix, incluant des droits économiques ainsi que des droits politiques et civiques. Bien que la recherche de la vérité n'y soit pas nommément citée, la feuille de route engageait les parties à débattre d'une série exhaustive de problèmes et de réformes sur le long terme, ce qui n'était pas sans rappeler le travail d'une commission vérité ou d'autres mécanismes de justice transitionnelle.

Des précisions quant à l'exécution de cette feuille de route étaient fournies dans les déclarations puis les accords signés au cours du processus de dialogue national¹⁰. Dans un accord intitulé Point trois de l'ordre du jour, Comment résoudre la crise politique, daté du 14 février 2008, les parties s'engageaient à établir «une commission vérité, justice et réconciliation», citée

La Commission vérité, justice et réconciliation était empêtrée dans les controverses et les actions en justice depuis ses débuts, et a bien failli ne pas conclure son mandat.

comme l'un des mécanismes des réformes et de la transition¹¹. Il était étroitement lié au Point quatre de l'ordre du jour, dans la mesure où il identifiait les réformes nécessaires de la Constitution, du Parlement, de la police et de l'appareil judiciaire, et portait également sur l'identification et la poursuite des auteurs d'exactions et sur le respect des droits de l'homme, entre autres.

Un rapport direct est établi ici entre la CVJR et les autres impératifs d'un vaste programme de réformes que les médiateurs et les parties décrivaient génériquement comme «les causes profondes du conflit».

Le rôle assigné à la CVJR lors des négociations semble immense et dépasse probablement ce qu'une institution, quelle qu'elle soit, peut accomplir. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les réformes au Kenya ainsi que le rôle qu'une commission vérité pourrait jouer, à la fois en termes de contribution à ces efforts et d'enquête sur une longue tradition de violations des droits de l'homme au Kenya, ne procédaient pas uniquement des pourparlers menés dans le cadre du dialogue national; ils faisaient partie d'un programme de réformes en discussion depuis des années. La CVJR a présenté la question ainsi: «En substance, la tâche de la Commission a été mise au point à un moment particulier de l'histoire qui coïncidait avec un processus de réformes. C'est pourquoi la Commission a compris son rôle comme une suite logique des initiatives de réformes déjà en place»¹².

En 2003, un Groupe de travail sur la création d'une Commission vérité et réconciliation (le Groupe de travail) a mené de vastes consultations publiques auprès de Kényans et d'experts internationaux afin de déterminer si une commission vérité convenait au Kenya. Ce processus avait été engagé à un moment de transition politique, lorsque la Coalition nationale Arc-en-Ciel (National Rainbow Coalition - NARC) a battu l'Union nationale africaine du Kenya (KANU), le parti au pouvoir depuis l'indépendance, aux élections de 2002. Ces consultations ont révélé qu'une majorité écrasante des Kényans – 90 pour cent – voulaient que le gouvernement établisse une commission vérité et émettait des recommandations sur la manière et le moment où cette commission devait être établie¹³. Dans son rapport final, le Groupe de travail recommandait la création d'une commission par ordonnance présidentielle, qui porterait sur la période allant de 1963 à 2002¹⁴. La commission devait enquêter sur les «schémas systématiques ou des politiques étatiques et des actions qui étaient menées en vertu de politiques étatiques pour abroger les droits des Kényans».

Des propositions visant à créer un organe chargé des droits de l'homme et doté de fonctions étendues en matière de recherche de la vérité ont également fait partie des discussions qui ont entouré le projet de Constitution du Kenya et qui avaient inclus des audiences publiques pour «écouter le peuple»¹⁵. Cet organe devait lui aussi avoir des fonctions d'enquête et «rendre compte des violations des droits de l'homme passées» ainsi que «réparer les injustices historiques»¹⁶.

La gravité de la crise politique de 2007-2008 et la présence de la communauté internationale et de la société civile lors du Dialogue national ont fini par pousser les acteurs clés à prendre les engagements nécessaires en faveur de la recherche de la vérité. La dynamique observée durant cette période semble convenir à un processus de recherche de la vérité. L'engagement des parties en faveur de la recherche de la vérité était spécifique et manifeste dans l'accord de paix, tout comme l'étaient d'autres engagements, comme celui des réformes constitutionnelles. La CVJR devait accomplir l'un des objectifs durables de ceux qui espéraient réformer les systèmes autocratiques en place au Kenya et adresser des décennies de violations des droits de l'homme.

La vision du Dialogue national: Une paix immédiate puis des réformes complètes

Compte tenu de l'intensité de la crise et de la menace de guerre civile, la priorité a été accordée aux points un à trois – les facteurs du conflit – de l'ordre du jour des négociations, à savoir les détails du contentieux électoral qui avaient précipité la crise et les questions constitutionnelles et de gouvernance qui pourraient apporter une solution à cette crise. Le Président Mwai Kibaki et Raila Odinga sont parvenus à une solution politique le 28 février 2008, sous la direction de Kofi Annan et de Jakaya Kikwete, alors Président de la Tanzanie et de l'Union Africaine, résolvant ainsi la dispute relative au partage du pouvoir et mettant fin à la crise. Deux accords ont été signés: 1) un Accord sur les principes de partenariat pour le Gouvernement de coalition et 2) le projet de loi sur l'entente et la réconciliation nationales, qui allait ensuite être présentée au Parlement pour son adoption.

Ces accords ont garanti des postes au sein du gouvernement aux principaux responsables et à des membres de leurs coalitions. Le projet de loi sur l'entente et la réconciliation nationales devait faire office de mécanisme d'exécution jusqu'à la promulgation d'une constitution révisée qui reflèterait le gouvernement dans sa nouvelle configuration¹⁷. Les deux accords réaffirment la nature essentielle de la «réforme» au Kenya et soulignent la menace que représente la persistance des divisions au sein de la société kényane pour un «pays unifié», comme le faisait apparaître l'Accord sur les principes de partenariat pour le Gouvernement de coalition¹⁸.

Dans un premier temps, les efforts déployés lors des négociations avaient essentiellement porté sur les questions de partage du pouvoir et de gouvernance. Cependant, après la conclusion du dernier accord de partage du pouvoir, les parties ont mis au point les détails opérationnels nécessaires au programme de réformes¹⁹. Le 4 mars 2008, elles ont signé une série d'accords définissant les paramètres généraux et les principes directeurs qui devaient sous-tendre un certain nombre de commissions, dont la CVJR²⁰. Deux organes se sont vu attribuer des mandats limités axés sur les épisodes de violence les plus récents et les plus violents liés aux élections.

- Un Comité indépendant d'examen devait être mis en place pour enquêter sur «tous les aspects de l'élection présidentielle de 2007 et soumettre des conclusions et des recommandations visant à améliorer le processus électoral»²¹. Il devait s'agir d'un organe non-judiciaire composé d'«experts électoraux» jouissant de «la plus haute autorité professionnelle et d'une grande intégrité personnelle». Elle devait exercer ses fonctions pour une durée de 3 à 6 mois et livrer un rapport au président, en adressant une copie au Groupe, qui le rendrait public dans un délai de 14 jours.

- La Commission d'enquête sur les violences post-électorales (CIPEV), connue par la suite sous le nom de «Commission Waki», du nom de son président, le Juge Philip Waki²². La CIPEV serait chargée d'«(i) enquêter sur les faits et les circonstances relatifs aux actes de violence qui ont suivi l'élection présidentielle de 2007, (ii) d'enquêter sur les actes ou les omissions des services de sécurité de l'État au cours des violences, et de faire des recommandations si nécessaire, et (iii) de recommander des mesures de caractère juridique, politique ou administratif, le cas échéant, y compris s'agissant de traduire en justice les personnes responsables d'actes criminels». La CIPEV devait être composée de «trois juristes impartiaux, expérimentés et de renommée internationale ou experts en matière de conflits locaux ou de violence ethnique. Deux d'entre eux devront être étrangers, et l'un Kényan». Ils devaient être choisis par le Groupe à la suite de consultations auprès du Gouvernement/Parti de l'unité nationale (PNU) et du Mouvement orange de la démocratie (ODM), et nommés par le président²³.

En outre, la CIPEV se voyait confier la tâche spécifique de faire des «recommandations, si elle le jugeait nécessaire, au sujet de la Commission vérité, justice et réconciliation»³⁴.

S'agissant de la CVJR, les parties se sont mises d'accord sur des dispositions générales pour son mandat, ses compétences et ses fonctions, en s'appuyant sur les paramètres ambitieux fixés plus tôt dans les négociations²⁵. Le mandat de la CVJR allait être vaste, tant en termes de durée que de substance. Il allait porter sur 45 ans d'histoire kényane, de l'indépendance du Kenya le 12 décembre 1963 jusqu'au règlement officiel des violences post-électorales le 28 février 2008. La commission devait également enquêter sur des «faits antérieurs» à son mandat temporel «afin de comprendre la nature, les causes profondes, ou le contexte qui ont conduit à ces violations, cette violence, ou ces crimes»²⁶.

Les crimes faisant l'objet d'enquêtes comprenaient non seulement les violations des droits de l'homme commises par l'État, par des groupes ou par des individus mais également une longue liste d'autres types d'injustices:

«Ces enquêtes porteront notamment, mais non exclusivement, sur la violence politique et les assassinats ainsi que les déplacements, l'installation et l'éviction de groupes de population. La Commission

enquêtera également sur les crimes économiques majeurs, notamment la corruption à grande échelle, les injustices historiques liées à la terre, et l'acquisition illicite ou irrégulière de terres, en particulier dans la mesure où ces crimes sont liés à des conflits ou à des actes de violence. D'autres injustices historiques seront aussi examinées.»²⁷

Les parties ont en outre décidé que la commission serait créée par une loi du Parlement et disposerait d'un délai de deux ans pour achever ses travaux. La commission devait comprendre des commissaires kényans et internationaux nommés avec la participation d'un échantillon de groupes représentatifs. Elle devait disposer du pouvoir de recommander des amnisties; excepté pour les crimes internationaux graves et les amnisties au profit des personnes à qui incombait la responsabilité la plus lourde des crimes commis. Il a été convenu que le rapport final devrait être rendu public dans un délai de quatorze jours après avoir été soumis au président.

Le financement allait être assuré principalement par le gouvernement, mais un soutien supplémentaire pouvait être obtenu de la part de bailleurs de fonds, de fondations ou d'autres sources indépendantes.

Dans l'ensemble, les discussions au sujet des paramètres généraux et des principes directeurs de la CVJR ne semblent pas avoir posé de problèmes, bien qu'il semble que les médiateurs et les principaux responsables aient eu des doutes quant à l'ampleur de la recherche de la vérité envisagée²⁸.

Le mandat de la CVJR

Le mandat législatif de la commission a été officialisé en 2008 avec l'adoption de la loi créant un cadre législatif complet pour la commission et appliquant les dispositions des accords signés durant le Dialogue national²⁹.

Le mandat de la CVJR comprenait trois volets. Premièrement, il comportait des éléments de recherche de la vérité, de réconciliation et de justice, bien que la priorité soit surtout axée sur les deux premiers éléments. Dans son volet recherche de la vérité, la commission devait établir un compte-rendu historique complet et précis des violations des droits de l'homme et des exactions qui avaient été infligées entre 1963 et 2008. L'enquête visait les causes de ces violations et intégrait les antécédents et le contexte historiques ainsi que les perspectives des victimes et des auteurs d'exactions³⁰. La commission était censée offrir à la population, aux victimes et aux auteurs d'exactions une tribune où ils pourraient dire la vérité,³¹ et son travail devait se couronner par un rapport accessible à tous³².

Pour ce qui est de son volet réconciliation, la commission devait offrir une tribune aux victimes et aux auteurs d'exactions. Les victimes auraient à leur disposition une «tribune où ils pourraient être entendus et restaurer leur dignité»³³, tandis que les

auteurs d'exactions se voyaient offrir «une tribune où ils pourraient confesser leurs actes, ce qui contribuerait à la réconciliation»³⁴. Les recommandations que la commission pouvait faire aux autorités kényanes, en vertu de son mandat, constituaient une deuxième dimension de réconciliation. Il était également prévu que la commission facilite l'octroi de certaines amnisties à des personnes qui auraient fourni des témoignages complets³⁵.

Les dispositions composant le volet justice du mandat étaient les moins solides, dans la mesure où elles ne concernaient que le pouvoir de la commission de formuler des recommandations. La CVJR déterminerait «des manières et des moyens d'accorder des réparations aux victimes de violations flagrantes des droits de l'homme»³⁶ et «ferait les recommandations nécessaires»³⁷. La commission était également censée recommander «des poursuites pour les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme»³⁸.

Étendue du mandat

Les termes et formulations du mandat de la CVJR qui ont été présentés au Parlement avaient bénéficié de la contribution et des commentaires de la communauté internationale. Il reflète certains aspects de mandats adoptés dans d'autres contextes et fait écho à certaines des observations faites par le Groupe de travail³⁹. Il fait également écho à des suggestions soumises par les groupes divers et variés représentés à la conférence nationale et internationale qui s'est déroulée en juillet-août 2003 pour soutenir les travaux du Groupe de travail⁴⁰.

La loi telle qu'elle était formulée présentait des défis qui auraient paru considérables à n'importe quel organisme d'enquête. Comme l'exigeait le processus de paix, la CVJR se voyait attribuer un mandat extraordinairement large, portant sur 45 années et un catalogue varié de violations, parmi lesquelles les crimes contre l'humanité, le génocide, les disparitions forcées, et les violations flagrantes des droits de l'homme. Compte tenu de l'importance des problèmes liés à la terre au Kenya, il était largement admis que le mandat de la CVJR devrait inclure des enquêtes au sujet des transactions foncières illicites⁴¹.

Cependant, le mandat de l'accord de paix ne se limitait pas uniquement aux violations du droit international des droits de l'homme, aux violations graves du droit humanitaire et aux problèmes liés à la terre, mais évoquait plus généralement des «crimes économiques». À l'occasion de l'Accord du 4 mars, il a été convenu que le mandat intégrerait «les crimes économiques majeurs, notamment la corruption à grande échelle, les injustices historiques liées à la terre, et l'acquisition illicite ou irrégulière de terres»⁴². Élargissant encore plus le champ

d'action de la commission, les parties ont également inclus «d'autres injustices historiques»⁴³.

La loi VJR a étendu encore davantage les fonctions de la commission pour y intégrer:

6. Les fonctions de la commission sont les suivantes . . .

(g) enquêter sur les crimes économiques . . .

(n) enquêter sur les crimes économiques dont la corruption à grande échelle et l'exploitation de ressources naturelles ou publiques et les actions entreprises en la matière, le cas échéant;

(o) enquêter sur l'acquisition illicite et irrégulière de terres publiques et formuler des recommandations quant à la réappropriation de ces terres ou à l'instruction des cas qui s'y rapportent;

(p) enquêter sur l'apparente marginalisation économique des communautés et établir si les faits sont avérés ou non et formuler des recommandations quant aux méthodes à adopter pour mettre un terme à cette marginalisation;

(q) enquêter sur l'usage abusif des institutions publiques à des fins politiques. . .

Les crimes auxquels il est fait référence ici n'étaient pas décrits ni définis avec suffisamment de précisions⁴⁴. Si la Loi VJR propose des définitions pour la plupart des violations des droits de l'homme comprises dans le mandat, elle ne définit pas les termes «crimes économiques», «marginalisation économique», «corruption à grande échelle», ou «exploitation des ressources naturelles ou publiques». Cette ambiguïté s'est traduite par des difficultés pratiques pour la commission, qui s'est heurtée à des obstacles lorsqu'il a fallu, par exemple, conceptualiser la «marginalisation économique», et qui a eu du mal à produire «des données fiables et de qualité» ainsi que des indicateurs efficaces pour leur évaluation⁴⁵. Le mandat légal exigeait que la commission rende compte de toutes les violations sous une forme «précise» et «complète», sans oublier les antécédents, les circonstances, les perspectives des victimes et des responsables des violations des droits de l'homme, y compris leurs motivations⁴⁶.

Vu l'étendue du mandat et le temps limité accordé aux opérations de la commission, celle-ci devait se montrer «sélective quant aux événements sur lesquels elle allait se concentrer en termes de recherche [et] d'enquête». Afin de restreindre l'éten-

La loi telle qu'elle était formulée présentait des défis qui auraient paru considérables à n'importe quel organisme d'enquête. Comme l'exigeait le processus de paix, la CVJR se voyait attribuer un mandat extraordinairement large, portant sur 45 années et un catalogue varié de violations, parmi lesquelles les crimes contre l'humanité, le génocide, les disparitions forcées, et les violations flagrantes des droits de l'homme.

due de ses enquêtes, elle a donné la priorité aux violations commises dans sept contextes spécifiques: la Guerre de Shifta (1965–1967); les opérations de sécurité menées dans la province Nord-Orientale, dans la partie supérieure de la province Orientale, et dans le Nord de la vallée du Rift (1963–2008); la tentative de coup d'État (1982); la répression contre les militants du multipartisme et pro-démocratie (1986–1991); les affrontements d'origine ethnique et politique (1991/1992 and 1997); les activités des milices et la répression à leur rencontre (2006–2007); et les violences post-électorales (2007–2009).

Les conclusions de la CVJR sont inégales, avec un exposé plus ou moins détaillé des différentes violations. Comme cela a été le cas dans de nombreuses commissions vérité, les audiences ont été conçues autour d'exemples caractéristiques (des «cas vitrines» qui devaient faire apparaître «des schémas et des tendances plus larges des violations flagrantes des droits de l'homme commises dans une région ou une zone spécifiques»)⁴⁷. Les violations commises dans certaines régions du pays, comme le Nord, ont donc été examinées en détail⁴⁸, tandis que d'autres épisodes, violations, ou régions ont fait l'objet de moins d'attention.

Pour gagner du temps, la commission s'est appuyée sur les travaux d'autres commissions d'enquête, telle que la CIPEV, pour étayer ses conclusions. Bien qu'il s'agisse certainement d'une approche raisonnable, cela signifie également que certaines des lacunes présentes dans les enquêtes antérieures ont été reprises telles quelles, plutôt que d'être comblées⁴⁹.

Les contradictions et les ambiguïtés de la loi VJR ont intensifié les défis auxquels les commissaires étaient confrontés dans l'exécution de leur mandat⁵⁰. Par exemple, la CVJR a trouvé:

- «Plusieurs références incompatibles quant à la nature des droits sur lesquels l'enquête doit porter: “abus et violations des droits de l'homme et des droits économiques”; “violations flagrantes des droits de l'homme et des droits économiques”; et “violations flagrantes des droits de l'homme et violations du droit international humanitaire et exactions”. En substance, il est difficile de dire si les rédacteurs de la loi prévoyaient que la Commission axe ses travaux sur les violations «ordinaires» des droits de l'homme ou sur les violations flagrantes des droits de l'homme⁵¹.
- «De nombreuses sections de la loi présentent des consignes différentes sur les mêmes thèmes. À titre d'exemple, au sujet des violations sexuelles, la section 5(c) parle de “violations sexuelles” mais la section 6(h) parle de “crimes de nature sexuelle contre des victimes de sexe féminin”⁵².
- «Au premier abord, il est difficile de dire si le Parlement prévoyait que la Commission axe ses travaux sur les “violations ordinaires” ou sur les “violations flagrantes des droits de l'homme”, la Commission a donc décidé de faire porter ses efforts sur ces dernières. Après un examen minutieux de la loi VJR, la Commission a conclu que le

texte dans son intégralité semblait indiquer fermement que la Parlement prévoyait que les enquêtes de la Commission portent sur les violations flagrantes des droits de l'homme»⁵³.

Ces exemples illustrent la tension entre le dessein ambitieux assigné à la CVJR, et les conditions requises pour la rendre opérationnelle. Ils laissent également supposer les difficultés des commissaires à interpréter leur mandat, d'autant plus que ces derniers n'avaient plus de dirigeant après la révocation du président de la commission et la démission de son adjoint.

Le mandat de la commission vérité — formulé pour la première fois au cours du Dialogue national et officialisé par une loi du Parlement — était «de loin le plus large qu'aucune commission vérité ait jamais connu, comprenant des enquêtes sur les violations des droits civiques et politiques ainsi que des droits socio-économiques» et son «mandat temporel était tout aussi étendu»⁵⁴. Au vu de ses ressources limitées et d'une période initiale de deux ans pour réaliser son mandat⁵⁵, la mission était accablante; le risque concomitant d'échouer dans cette mission était encore plus élevé.

En effet, étant donné le gigantesque déficit des droits de l'homme au Kenya, le Groupe de travail avait recommandé en 2003 de prendre des précautions particulières lors de l'élaboration du mandat de la commission vérité, expliquant qu'«il est pratiquement impossible pour une commission vérité de se pencher sur plus de quelques milliers de cas. C'est pourquoi le Groupe de travail a sélectionné des cas individuels et des groupes de violations sur lesquels, selon lui, devrait porter l'enquête»⁵⁶.

S'agissant des crimes économiques, le Groupe de travail a souligné qu'«il était très difficile d'enquêter sur les crimes économiques, en raison de leur complexité»⁵⁷. Il recommandait une approche limitée et donnait des exemples:

Cependant, le Groupe de travail estime qu'une commission vérité devrait étudier un ensemble choisi de crimes économiques qui entraînent des violations des droits économiques, sociaux et culturels. Quelques exemples suffiront. Le cas d'un entrepreneur qui ne remplirait pas son contrat quant à la production et à l'approvisionnement en eau potable en raison de fraudes ou de menaces liées aux au retrait de financements publics et qui entrainerait des problèmes de santé ou des décès devrait faire l'objet d'une investigation de la part d'une commission vérité. Il en est de même pour l'accaparement de terrains publics pour déplacer une école, un centre culturel communautaire, ou tout autre équipement public.

Il ne fait pas de doute que le choix des problèmes à traiter par la CVJR et du calendrier de cette dernière devait revenir aux Kényans, mais, pour reprendre la mise en garde de Priscilla Hayner au cours des pourparlers de paix: le mandat d'une commission vérité «ne convient pas nécessairement à tous les problèmes»⁵⁸. La prise en considération des crimes économiques, par exemple, aurait au

moins pu être réglementée de manière plus rigoureuse, peut-être en limitant leur examen à une palette de crimes bien définis.

Un mandat aussi étendu aurait présenté d'importants défis même si les conditions optimales avaient été réunies. Même si une meilleure organisation et une meilleure gestion de la commission auraient pu atténuer certaines de ces difficultés, les problèmes présentés par le mandat de la CVJR – auxquels s'ajoute une forte régression du soutien actif international et national imputable aux controverses autour du président de la commission – n'ont fait que compliquer la tâche de la CVJR, une tâche déjà complexe compte tenu de l'environnement qui existait au moment où la commission menait ses travaux⁵⁹.

La CVJR se heurte à des difficultés financières, à la controverse, et à un soutien politique insuffisant

Dans son rapport final, la CVJR aborde certaines des autres difficultés de taille qu'elle a rencontrées lors de l'exécution de son mandat. Nous nous penchons ici sur trois de ces problèmes: le financement, la controverse entourant la crédibilité du président de la commission, et le «manque de volonté étatique et politique suffisante» pour soutenir son travail⁶⁰.

Les insuffisances financières chroniques

Dès le début, la commission a souffert d'un «manque de fonds suffisants qui lui permettraient de mener ses activités de manière efficace et efficiente»⁶¹. La Loi VJR prévoyait l'établissement d'un fonds vérité, justice et réconciliation qui recevrait des fonds alloués par le Parlement et «tout/toute subvention, cadeau, donation ou legs»⁶². Finalement, aucune de ces deux sources n'a suffi pour satisfaire aux besoins opérationnels de la commission.

Manquant de fonds, la CVJR a dû se passer de secrétaire et de secrétariat pendant sa première année fiscale, au lieu de quoi elle a été administrée par le Ministère de la Justice kényan jusqu'à juillet 2010⁶³. Durant sa deuxième année fiscale, la CVJR ne s'est à nouveau vu attribuer que la moitié de son projet de budget⁶⁴. En conséquence, la commission a dû reporter le recrutement de personnel et limiter certaines activités essentielles de son mandat. Pour combler ces lacunes, il est arrivé que les commissaires prêtent de l'argent à la CVJR ou que le Parlement kényan fournisse tardivement un soutien supplémentaire ou déploie du personnel d'appui détaché de ministères, compromettant ainsi l'indépendance financière et opérationnelle indispensable pour qu'un organisme de recherche de la vérité soit efficace et transparent. Ces contraintes et d'autres limitations ont causé des retards et une nécessité des prolongations pour que la CVJR puisse achever sa tâche. Les accords signés au cours du processus national de dialogue n'exigeaient pas d'engagements spécifiques en matière de financement. Au lieu de cela, les parties se contentaient d'«encourager un solide soutien financier à destination de la Commission»⁶⁵. Et le gouvernement kényan était «censé»

fournir «une portion considérable du budget de la Commission», mais la loi VJR ne prévoyait pas d'affection particulière ou de source de financement dédiée. Comme s'en est plainte la Commission, elle «a disposé d'un budget dérisoire pour exercer ses activités pendant toute sa durée de fonctionnement. La situation financière était parfois si désespérée qu'elle a dû solliciter des prêts de ses Commissaires.»

Une controverse débilante

Le défi interne le plus sérieux auquel la CVJR a dû faire face concerne son président, Bethuel Kiplagat. Nous ne reviendrons pas ici sur les nombreux rebondissements de cette très longue dispute – le rapport de la commission et d'autres sources contiennent des informations très détaillées à ce sujet⁶⁶. Nous nous pencherons plutôt sur certaines faiblesses qui sont apparues lors de la mise en œuvre des dispositions du mandat relatives à la sélection des commissaires, aux conflits d'intérêt, et à leur révocation, et évaluerons à quel point les retards, les manœuvres et les déclarations publiques, y compris les tentatives de mobilisation d'éléments sectaires en faveur d'intérêts personnels, ont parfois magnifié les défis existants.

La loi prévoit une commission composée de neuf commissaires: trois ressortissants étrangers sélectionnés par le Groupe d'éminentes personnalités africaines⁶⁷ et six Kényans sélectionnés selon un processus en quatre étapes. Un jury de sélection de neuf membres devait être composé de personnes issues de différentes organisations sociales, économiques, religieuses et de la société civile⁶⁸. Ce jury devait inviter des personnes qualifiées à soumettre leur candidature en publiant des annonces dans les grands quotidiens kényans, puis, avec l'aide d'une entreprise de ressources humaines, sélectionner des candidats potentiels pour leur faire passer un entretien⁶⁹. Le jury de sélection allait écremer la liste et soumettre les noms de quinze candidats à l'avis du Parlement⁷⁰. L'Assemblée Nationale allait ensuite proposer six personnes pour la fonction de commissaire national et faire suivre les noms des neuf commissaires (dont les commissaires désignés par le Groupe d'éminentes personnalités africaines) au président pour qu'il les nomme officiellement⁷¹.

Conformément à ce processus, le président a nommé neuf commissaires, dont le Commissaire Kiplagat comme président de la commission. Peu de temps après, l'aptitude personnelle de Bethuel Kiplagat a été remise en question. Il était accusé d'avoir été impliqué dans trois incidents qui non seulement étaient liés à des violations des droits de l'homme sur lesquelles la CVJR enquêtait mais qui l'impliquaient également dans de possibles crimes. Ces accusations étaient graves, faisant état d'une implication possible dans: le meurtre du Dr. Robert Ouko; la planification du massacre de Wagalla en 1984; et des transactions foncières illégales ou irrégulières⁷². Ces allégations constituaient une éventuelle violation de la section 10(6)(b) de la loi VJR:

Nul ne peut prétendre occuper le poste de commissaire, à moins de ...

(b) n'avoir jamais été, de quelque manière que ce soit, impliqué, mêlé, lié ou associé à des violations des droits de l'homme de quelque sorte ou à tout fait qui fera l'examen d'une enquête en vertu de cette loi...

Comme le conclut le rapport final de la CVJR, les retombées de cette controverse ont «nuï aux opérations de la Commission durant tout son exercice. La controverse a détourné l'attention et l'énergie de la Commission de l'exécution de son mandat central.»⁷³

Les parties à l'accord savaient que des controverses relatives à la composition de tout organisme issu du dialogue national auraient un effet débilisant et avaient tenté d'éviter ces dernières. Conscient du fait qu'un conflit électoral avait précipité la crise, l'accord excluait les membres qui pourraient être «considérés comme des représentants d'un groupe politique»⁷⁴.

Ces dispositions générales ont été précisées dans la loi VJR. Mais ces dernières se sont également avérées faibles face aux abus. Les commissaires devaient faire preuve d'«une bonne réputation et d'intégrité». Il ne fallait pas qu'ils aient été impliqués dans des violations relevant du mandat de la CVJR et ils devaient être impartiaux⁷⁵. Quatre des commissaires devaient avoir au moins quinze ans d'expérience sur des questions liées aux droits de l'homme⁷⁶; cinq d'entre eux devaient disposer de «connaissances et d'expérience dans les domaines de la vérification judiciaire, des enquêtes, de la psycho-sociologie, de l'anthropologie et des relations sociales, de la gestion de conflit, et des questions de religion et de genre»⁷⁷.

Sur le papier, la loi VJR semblait définir un processus de sélection solide qui se faisait l'écho des bonnes pratiques internationales, d'autant plus qu'elle prescrivait la participation d'un échantillon de groupes représentatifs à son jury de sélection. En revanche, dans la pratique, ses imperfections ont sauté aux yeux. En dehors du jury de sélection initial, il n'était pas possible de procéder à un examen public plus vaste des candidats et aucun processus d'évaluation n'était prévu. L'ouverture du processus de sélection à de brèves consultations publiques (par écrit) pour déterminer l'aptitude des derniers candidats en lice aurait pu permettre d'obtenir des informations pertinentes. Mais le temps nécessaire et l'opportunité de réaliser ces consultations n'étaient pas prévus, en conséquence de quoi des informations largement disponibles n'ont pas fait surface. A la place, lorsque le président a pris sa décision finale au sujet des nominations, dont celle du président de la commission, la protestation a été quasi immédiate concernant le choix de Bethuel Kiplagat comme président.

Une vague d'opposition a suivi cette nomination et le soutien accordé à la CVJR en a pâti. En août 2009, des défenseurs des droits de l'homme et des groupes de victimes ont intenté une

action en justice contre la CVJR devant la Haute Cour du Kenya, réclamant la dissolution de la commission⁷⁸. Peu de temps après, le Kenya Transitional Justice Network (Réseau de Justice Transitionnelle du Kenya), un réseau d'organisations de la société civile, a annoncé sa dissociation de la commission, citant les allégations contre son président comme une raison majeure de sa décision⁷⁹. En février 2010, d'anciens membres des commissions vérité d'Afrique du Sud, du Pérou et de Sierra Leone, sous la houlette de l'Archevêque Desmond Tutu, ont exhorté Bethuel Kiplagat à démissionner⁸⁰. Le mois suivant, Betty Murungi et le commissaire international Ronald Slye ont demandé publiquement au président de la commission de démissionner; Bethuel Kiplagat est toutefois resté en poste. Peu de temps après, au mois de mars, Betty Murungi a annoncé sa démission⁸¹.

Les dispositions de la loi VJR sur la révocation des commissaires n'ont pas permis de résoudre cette crise. La section 17 établissait une procédure légale méticuleuse pour révoquer un commissaire de ses fonctions:

- (1) (a) «(...) (2) Lorsque la question de la révocation du président ou d'un commissaire se pose en vertu de la sous-section (1)- (a) le Juge en Chef devra, par voie d'avis publié au Journal Officiel, nommer un Tribunal constitué d'un président et de deux autres membres choisis par le Juge en Chef parmi les personnes qui occupent ou ont occupé le poste de juge de la Haute Cour; (b) le Tribunal devra examiner la question et faire un compte-rendu des faits au Juge en Chef et émettre des recommandations sur la nécessité de révoquer le président de la commission ou un commissaire de ses fonctions et le Juge en Chef devra communiquer les recommandations du Tribunal au Président.
- (3) Lorsque la question de la révocation du président ou d'un commissaire a été portée devant un Tribunal en vertu de la sous-section (2), le Président peut suspendre le président de la commission ou le commissaire de ses fonctions au sein de la Commission et la suspension peut être révoquée à tout moment par le Président et devra en tout état de cause cesser d'avoir effet si le Tribunal recommande au Président que le président de la commission ou le commissaire, selon le cas, ne soit pas révoqué de ses fonctions.»

La section 17 énumérait également les raisons justifiant la révocation du président ou d'un commissaire:

17. (1) Sans préjudice de la section 16, le président ou le commissaire peut être révoqué de ses fonctions par le Président —
 - (a) pour mauvaise conduite;
 - (b) si le président ou le commissaire est reconnu coupable d'un délit relevant de la turpitude morale sans être condamné à une peine d'emprisonnement;

(c) si le président ou le commissaire est incapable d'assumer ses fonctions en raison d'une infirmité physique ou mentale;

(d) si le président ou le commissaire est absent à trois réunions consécutives de la Commission sans raison valable mais il ne devra pas être révoqué de ses fonctions si ce n'est conformément à cette section.

En avril 2010, huit commissaires, à l'exclusion du président (mais avec son soutien à l'époque), ont déposé une requête auprès du Juge en Chef de la Haute Cour et sollicité la constitution d'un tribunal chargé d'examiner le bien-fondé de la révocation du président⁸². Le Juge en Chef a mis plus de six mois avant d'établir le tribunal, et lorsqu'il a fini par le faire à la fin octobre 2000, Bethuel Kiplagat a publié dans les médias une déclaration signée dans laquelle il annonçait qu'il «quittait ses fonctions», puis il a déposé une plainte auprès du nouveau tribunal pour contester sa compétence. Lorsque le tribunal a décidé qu'il était compétent, Bethuel Kiplagat a saisi la Haute Cour d'une demande de suspension, qui lui a été accordée, dans l'attente d'une décision quant à la question technique de la compétence du tribunal⁸³.

Le mandat de six mois du tribunal a expiré pendant la durée de ce recours juridictionnel, ce qui a entraîné la cessation de ses activités sans qu'il ne soit parvenu à un résultat officiel. Le Juge en Chef a refusé d'accorder une prolongation de la durée d'exercice du tribunal, et ce dernier a été dissout. En l'absence de décision finale du tribunal, Bethuel Kiplagat a soutenu qu'il était innocent, retiré sa contestation de compétence auprès de la Haute Cour, et repris son poste de président de la commission en avril 2012⁸⁴. La CVJR ne s'est pas opposée au retrait de ce recours juridictionnel lorsqu'elle a levé la suspension. Au terme de cette longue bataille, aucun tribunal ne s'était prononcé sur les accusations de fond qui pesaient contre Bethuel Kiplagat.

Si la loi VJR semblait prévoir une procédure solide pour répondre aux allégations contre les commissaires, celle-ci s'est finalement avérée être un goulet d'étranglement juridique et le théâtre d'un litige infructueux. Il convient de se demander si de meilleures procédures auraient pu être mises en place pour contraindre à ce que des mesures rapides soient prises pour protéger la crédibilité de la commission. À titre d'exemple, des causes d'exclusion supplémentaires auraient pu être ajoutées (tel que le renvoi sans préavis des commissaires sur la base de la dissimulation de faits), ce qui aurait rendu les renvois plus faciles et plus rapides.

Au lieu de cela, la controverse autour de l'aptitude et de la crédibilité du président s'est poursuivie tout au long des opérations de la CVJR et a entravé les processus de la commission. Comme l'a conclu elle-même la Commission, «la controverse a détourné l'attention et l'énergie de la Commission de l'exécution de son mandat central»⁸⁵. La Commission a perdu les

services de Betty Murungi, dont le poste est resté vacant⁸⁶. La société civile et les partenaires du développement se sont montrés de plus en plus réticents à fournir assistance à la commission, certains allant même jusqu'à œuvrer contre elle⁸⁷.

Certaines activités d'éducation civique et de sensibilisation de la CVJR ont dû être raccourcies ou arrêtées face aux protestations contre Bethuel Kiplagat⁸⁸. Bon nombre de victimes, leurs familles et des témoins ont refusé de participer ou «d'être associés à [la commission]» de quelque façon que ce soit⁸⁹. La commission a néanmoins pu organiser des activités, mais sa légitimité et sa capacité à obtenir du soutien étaient émoussées.

Manque de volonté politique

Dans son rapport final, la CVJR s'interroge sur le niveau de volonté politique exprimée en soutien de la commission par le gouvernement et conclut à son insuffisance. Elle cite des occasions spécifiques où le gouvernement a refusé de coopérer au travail de la commission, puis cherche à comprendre les causes de ce refus⁹⁰, attribuant le manque de coopération du gouvernement à une réaffirmation par des groupes d'intérêts de leurs prérogatives et à une régression politique contre les réformes. Elle cite la corruption, l'accumulation de richesses et la soif de pouvoir comme principales motivations et constate que le manque de volonté politique des forces au pouvoir découle d'«une absence de coupure nette avec le passé»⁹¹.

Le rapport considère comme tout aussi préoccupante la déclaration du gouvernement peu après la formation de la CVJR, selon laquelle la commission, et pas le TPI, représenterait «le mécanisme le plus apte à garantir que justice soit faite pour les crimes post-électorales»: une déclaration «interprétée comme une tentative de gagner du temps dans le but d'empêcher la justice d'aboutir» plutôt que comme une affirmation du rôle que peut jouer la recherche de la vérité dans la lutte contre l'impunité en exigeant des auteurs d'exactions qu'ils acceptent publiquement la responsabilité de leurs actes au cours des débats⁹².

Procédant à l'évaluation des conséquences de cette non-coopération, le rapport conclut que la commission en a souffert, à la fois dans ses «opérations» et dans la «perception publique de son travail»⁹³.

En général, les aléas de la volonté politique et les dangers d'une interférence politique constituent un facteur de risque dans l'existence de toutes les commissions vérité, comme cela a finalement été le cas lors de l'exercice de la CVJR. Au moment de la création de la CVJR, ils constituaient toutefois un sujet de préoccupation clairement formulé.

Le recours à des commissions d'enquête est fréquent au Kenya⁹⁴. Cependant, il s'est le plus souvent agi d'«enquêtes intrinsèquement politiques», exposées à un risque de partia-

En fin de compte, les problèmes et défis les plus profonds auxquels s'est heurtée la commission ne découlaient pas entièrement des imperfections de son mandat. Malgré les promesses de changement formalisées dans les accords de paix, la volonté politique et le soutien institutionnel à la recherche de la vérité au Kenya se sont avérés être profondément contradictoires.

lité et de faible impact⁹⁵. La question de la vulnérabilité politique des commissions vérité a été abordée par le Groupe de travail, lorsqu'il a recommandé de ne pas recourir à une loi du Parlement pour mettre en œuvre ses propositions initiales, expliquant de manière quasi prémonitoire:

Le Groupe de travail a rejeté la voie législative parce qu'il est d'avis que le Parlement kenyan est mu par trop d'intérêts contradictoires, personnels et d'autoprotection qui retarderaient ou saborderaient la commission, ou qui doteraient le pays d'une commission dénuée de tout pouvoir sérieux. De nombreux membres du Parlement et quelques partis politiques sont soit partagés soit hostiles à une commission vérité. Le débat qui a eu lieu récemment au Parlement au sujet de la relocalisation des victimes d'affrontements est instructif à cet égard. Porter la question devant le Parlement conduira certainement à tuer le projet d'une commission vérité ou à produire une commission anémique⁹⁶.

Le Parlement n'a pas produit un mandat anémique, mais un mandat complexe, peu réaliste et compliqué par les traditions légalistes du pays, ce qui a soulevé des difficultés dès le départ. Ce qui est extraordinaire et paradoxal dans le cas du Kenya est que les participants ont réussi à créer un exercice truffé de problèmes tout en donnant l'apparence extérieure de recevoir et d'accepter les meilleures pratiques et les meilleurs principes possibles reconnus à l'échelle internationale.

En effet, dans l'accord de paix lui-même, les parties se sont mises d'accord sur cinq principes généraux qui guideraient le travail de la CVJR, en tenant compte des normes et des meilleures pratiques internationales: indépendance, enquête juste et équilibrée, pouvoirs adéquats, entière coopération du gouvernement et d'autres pouvoirs publics, et soutien financier.

Au cours des pourparlers, les parties ont abordé de nombreux éléments essentiels à un processus crédible de recherche de la vérité (dont celui des sources indépendantes de financement, qui a finalement failli submerger la CVJR) mais elles ne se sont pas accordées sur la manière de concevoir une commission qui ne tombe pas sous leur coupe. L'énumération des normes n'a pas vraiment aidé. La question reste ouverte de savoir ce qui aurait pu être fait de plus.

Conclusions

Les interventions du Groupe d'éminentes personnalités africaines et de conseillers internationaux auprès du Dialogue na-

tional kenyan se sont avérées essentielles pour la négociation de la paix au Kenya et l'établissement de la CVJR. L'accord national confère un fondement contraignant et une vision morale qui ont contribué à assurer que les parties honorent leur engagement quant à la création de la CVJR et, partant, qu'elles remplissent un objectif de longue date des Kényans.

Cependant, l'étendue de cette vision et du mandat promulgué par le Parlement pour la mettre en œuvre, qui devait être interprété et exécuté dans un contexte de culture politique profondément divisée et extrêmement légaliste, a compliqué les opérations de la CVJR. Outre les violations du droit international des droits de l'homme et les violations sérieuses du droit international humanitaire, il incombait à la CVJR d'enquêter sur une série de crimes économiques, sans pour autant disposer de définitions ou limites suffisamment précises. À n'en pas douter, l'étendue du mandat s'inscrivait dans la lignée d'un élan démocratique prônant une action conforme aux demandes d'un large éventail de groupes, mais cela s'est fait au détriment de l'équilibre entre les valeurs théoriques et la pratique.

En fin de compte, les problèmes et défis les plus profonds auxquels s'est heurtée la commission ne découlaient pas entièrement des imperfections de son mandat. Malgré les promesses de changement formalisées dans les accords de paix, la volonté politique et le soutien institutionnel à la recherche de la vérité au Kenya se sont avérés être profondément contradictoires. Les

intérêts personnels des élites politiques et la crainte des poursuites judiciaires ont certainement joué un rôle. De nombreux individus au pouvoir avaient participé d'une manière ou d'une autre dans des événements soumis à l'examen de la CVJR. En effet, au Kenya, il n'existait pas un seul groupe politique d'envergure qui n'était pas susceptible d'être impliqué à un moment ou un autre pendant la période de 45 ans relevant du mandat de la commission. Par conséquent, peu de personnes au pouvoir étaient véritablement dénuées d'intérêt personnel et résolues à soutenir une commission vérité indépendante et efficace.

Par conséquent, la commission n'a jamais bénéficié du soutien dont elle avait besoin et a dû faire face à plusieurs obstacles sérieux dérivés de cet état de fait: la désignation d'un président très controversé, les insinuations publiques selon lesquelles la CVJR offrirait une alternative à la CPI, et le manque de soutien financier. La commission elle-même a conclu que tous ces éléments étaient symptomatiques d'un manque de volonté politique⁹⁷.

Pourtant, malgré de nombreux obstacles et quelques déficiences, la CVJR a été capable de produire et de présenter un

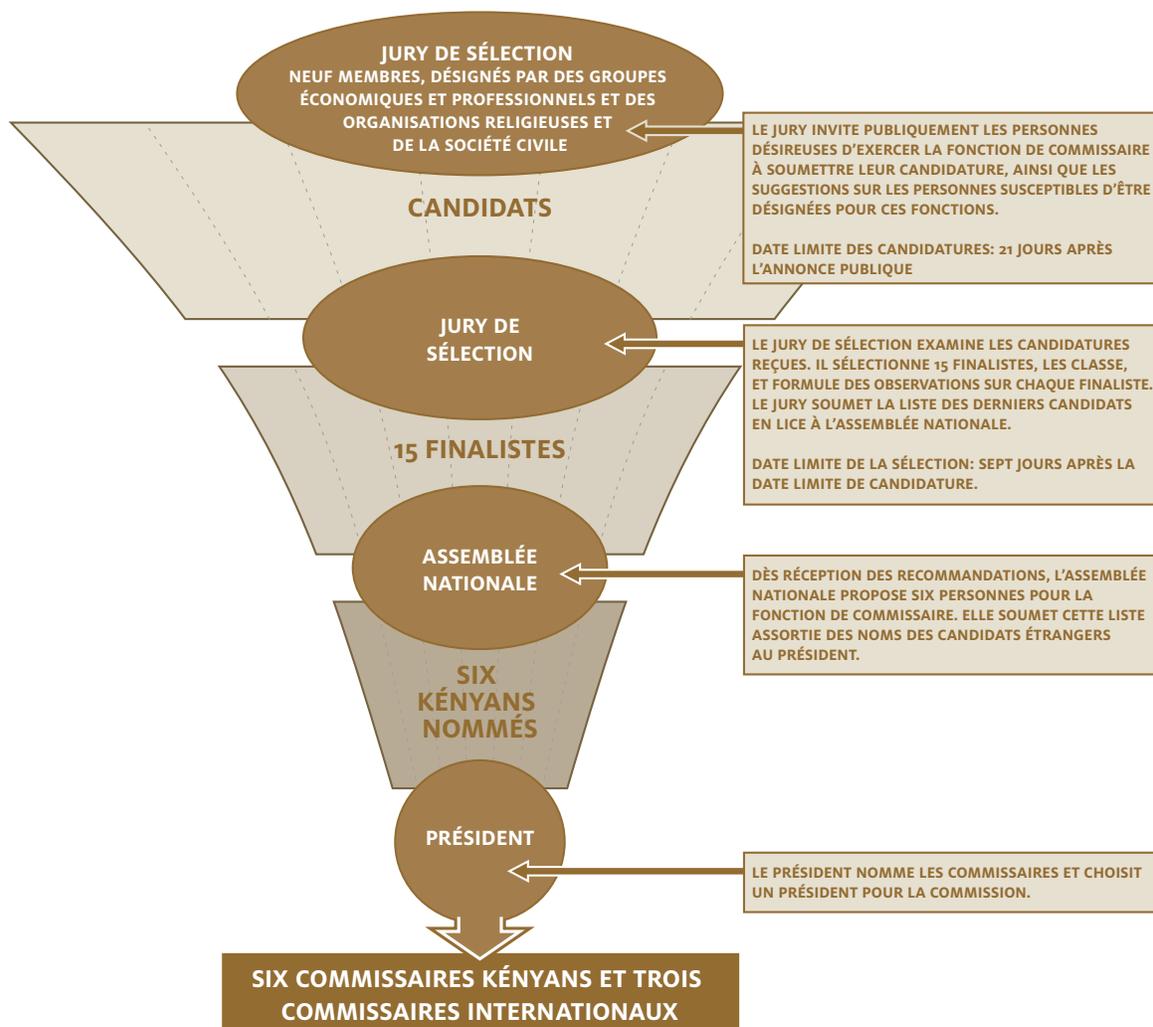
rapport final qui satisfait pour une part non négligeable aux éléments clés de son mandat en termes de conclusions et de recommandations. La commission a inclus dans son rapport une évaluation autocritique de son exercice, ce qui constitue un outil inestimable pour comprendre les défis qu'elle a rencontrés et les méthodes qu'elle a employées pour tenter de les surmonter.

Trois éléments notables méritent d'être mentionnés pour comprendre comment la commission a réussi à s'acquitter de ses obligations⁹⁸: premièrement, la nécessité d'interpréter son mandat et de le rendre opérationnel; deuxièmement, la nécessité d'identifier et de développer des «concepts centraux» pour guider les recherches de la commission; troisièmement, le recours à une méthodologie⁹⁹ dans laquelle les phases et les domaines d'activité se recoupent, encourageant la coopération entre les équipes et favorisant la mobilisation des ressources nécessaires à l'élaboration du rapport. Le rapport a souligné à juste titre que plusieurs des décisions finales de la commission étaient le résultat d'approximations visant à se rapprocher le plus possible de l'efficacité maximale en ce qui concerne les méthodes, la définition des priorités et l'utilisation intensive

des prolongations de mandat (à savoir l'obtention d'environ 18 mois supplémentaires de durée de fonctionnement, ce qui a nécessité de modifier le mandat légal de la commission).

Le rapport s'est heurté à une forte résistance politique et à des contestations judiciaires de la part de composantes révolutionnées par les conclusions de la CVJR sur les crimes économiques, impliquant des dirigeants politiques du passé, et par les recommandations en matière d'obligation de rendre des comptes et de réparations. Le Parlement du Kenya a débattu de la signification fondamentale de son obligation de «tenir compte» du rapport et des institutions qui devraient exécuter ses recommandations. À l'issue d'un débat controversé, il a modifié la loi vérité, justice et réconciliation, faisant craindre aux militants que certains membres du Parlement cherchent à dénaturer le rapport. Néanmoins, le rapport peut servir aux défenseurs des droits de l'homme de base à partir de laquelle ils peuvent poursuivre leur action. La société civile kényane et la communauté internationale auront un rôle important à jouer dans le contrôle et l'accompagnement de son exécution.

GRAPHIQUE 5: PROCESSUS DE SÉLECTION DE LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION DU KENYA



1. CVJR Kenya, Rapport de la Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya [ci-après dénommé Rapport final de la CVJR], volume IV.

2. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 2, 40 («La Commission a également pu tirer un profit immense des expériences d'autres commissions vérité et des travaux de chercheurs et de praticiens. En outre, la Commission s'est inspirée des travaux des Nations Unies en matière de justice transitionnelle. La Commission a en particulier utilisé les documents suivants des Nations Unies comme grilles de lecture: 1. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'Etat de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit; 2. Ensemble de principes actualisés pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité; 3. 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; et 4. Rapport du Rapporteur Spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition.») (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

3. Voir République du Kenya, Rapport du Groupe de travail sur la création d'une Commission vérité, justice et réconciliation (26 août 2003) [ci-après dénommé Rapport du Groupe de travail sur la CVJR].

4. Par exemple, la CVJR a adopté des procédures spéciales pour assurer que les groupes vulnérables, parmi lesquels on peut citer les femmes, les enfants, et les personnes handicapées, soient représentés dans les débats ou aient une occasion supplémentaire de partager leurs expériences. (Rapport final de la CVJR, volume I, résumé analytique, viii.) Des femmes et, le cas échéant, des victimes, ont contribué à relever les témoignages. (Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 3, 83.) Conformément à sa politique en matière de genre, la commission a veillé à ce que tous ses rendez-vous aient lieu dans le respect du principe de l'égalité des sexes. (Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 1, 33.) Pour concevoir sa politique de réconciliation, elle a étudié les procédures utilisées par la Commission vérité et réconciliation de Sierra Leone. (Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 2, 46).

5. Voir, par exemple, www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000090220&story_title=uhuru-s-kin-sue-tjrc-over-report; http://ictj.org/news/ictj-kenya-high-court-uphold-victims-rights-truth-justice?utm_source=International+Center+for+Transitional+Justice+Newsletter&utm_campaign=aa14e33662-ICTJ_In_Focus_Issue_33_Oct_2013&utm_medium=email&utm_term=0_2d90950d4d-aa14e33662-245958769

6. Voir, par exemple, Augustine Njeru Kathangu & Nine Others v. TJRC and Bethuel Kiplagat (Haute Cour du Kenya, Requête No. 470 de 2009).

7. Kenya National Dialogue and Reconciliation: Statement of Principles on Long-Term Issues and Solutions, with Matrix of Implementation Agenda [Agenda Item 4] (Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya: Déclaration sur les principes relatifs aux problèmes et solutions à long terme, avec une matrice de l'agenda de réforme [point 4] de l'ordre du jour] (23 mai 2008): Préambule.

8. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya, Annotated Agenda and Timetable (Feuille de route et calendrier) (1 février 2008).

9. Ibid. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

10. Dans un communiqué rendu public le 4 février 2008, les parties mentionnaient qu'«une Commission vérité, justice et réconciliation incluant des juristes locaux et internationaux devrait être établie». (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

11. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya: point 3) de l'ordre du jour – Résoudre la crise politique (14 février 2008).

12. Rapport final de la CVJR, volume IV, 6, ¶ 17. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

13. Rapport du Groupe de travail sur la CVJR (26 août 2003).

14. Ibid., 11.

15. La Commission de révision de la Constitution du Kenya (Constitution of Kenya Review Commission, CKRC), suite à sa fusion avec l'Initiative d'Ufungamano en décembre 2000, a pris des mesures pour solliciter l'opinion des Kényans sur certaines de ces questions. Fruit d'une commande officielle et chargé d'étudier la nécessité d'une nouvelle constitution, le Rapport final de la CKRC, dont la publication a été approuvée le 10 février 2005, proposait de créer un organisme relatif aux droits de l'homme portant le nom de Commission des droits de l'homme et de la justice administrative (Commission on Human Rights and Administrative Justice) qui, d'après les Kényans, devrait:

assurer un rôle de gendarme contre les violations généralisées des droits de l'homme existantes; veiller à la protection, au développement et à la réalisation des droits de l'homme; enquêter sur les allégations relatives aux violations des droits de l'homme; mener des programmes d'éducation pour faire connaître leurs droits aux citoyens; se charger des conflits fonciers de 1991 à 1997; prendre des mesures concernant les atteintes passées contre les droits de l'homme; prendre des mesures à l'encontre des assassinats politiques passés; enquêter et remédier à l'injustice historique envers les pasteurs dans la Province Nord-Orientale à l'époque coloniale et postcoloniale; promouvoir le dialogue et la résolution pacifique des conflits par le biais de la médiation et de l'arbitrage; prendre des mesures au sujet des pertes foncières et des déplacements forcés; remédier à la faible représentation et à l'exploitation politiques; prendre des mesures sur la question des injustices sociales et économiques telles que celles qui relèvent de l'origine ethnique, de la corruption et du népotisme, commises contre les Kényans depuis l'époque coloniale; et prendre des mesures à l'encontre de ceux qui ont pillé les fonds publics depuis 1963 et s'assurer d'imposer des restrictions. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

316. Rapport final de la Commission de révision de la Constitution du Kenya (10 février 2005), 314. (Traduction non officielle par ICTJ).

16. National Accord and Reconciliation Act No. 4 of 2008 (Loi sur l'entente et la réconciliation nationales) (date de sanction et d'entrée en vigueur, 20 mars 2008).

17. Comme le souligne l'Accord sur les principes de partenariat pour le Gouvernement de coalition (Agreement on the Principles of Partnership of the Coalition Government):

Préambule: La crise déclenchée par les élections présidentielles contestées de 2007 a mis en évidence les divisions profondes et persistantes au sein de la société kényane. Si l'on n'y porte pas remède, ces divisions constituent une menace pour l'existence même d'un Kenya unifié ... Cet accord vise à créer un environnement propice à un tel partenariat et à la construction d'une confiance mutuelle. Il ne s'agit pas de créer des postes qui récompensent des individus. Il cherche à permettre aux dirigeants politiques kényans de dépasser les considérations partisans en vue de promouvoir les intérêts supérieurs de la nation tout entière. Il donne les moyens de mener à bien un programme de réformes cohérent et de grande envergure, de s'attaquer aux causes profondes des conflits récurrents, et de créer un Kenya meilleur, plus sûr et plus prospère pour tous. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

18. Un Comité indépendant d'examen sur les élections générales de 2007 (Independent Review Committee on the 2007 General Elections, IREC) devait également être établi.

19. Raila Odinga et Mwai Kibaki n'ont pas signé en personne mais ont fait signer les accords par d'autres au nom du Gouvernement et du Mouvement orange de la démocratie (ODM).

20. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya, Comité indépendant d'examen (4 mars 2008). (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

21. Un Comité indépendant d'examen sur les élections générales de 2007 (Independent Review Committee on the 2007 General Elections, IREC) devait également être établi.

22. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya: Commission d'enquête sur les violences post-électorales (4 mars 2008).

23. Ibid., «Key Activities» (Activités principales). (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

24. Ibid.

25. Ibid., 1.

26. Ibid.

27. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya, sessions des parties désignées par le Président Mwai Kibaki et l'Honorable Raila Odinga, 18^{ème} session, 29 février 2008 (à l'Hôtel Serena, Nairobi, Kenya), www.innercitypress.com/kenya18.doc

28. Le processus législatif se rattachant à la loi VJR a été écourté. Le Bureau du Procureur général a préparé un projet de loi pour la CVJR et «a consulté des juristes respectés représentant des organisations non-gouvernementales de premier plan.» (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ) Des consultations plus vastes n'ont cependant pas

eu lieu, ce qui a constitué un sujet de désaccord au sein de la société civile. Voir Câble 08NAIROBI170, Update on Commission of Inquiry into Post-Election Violence and Commission for Truth, Justice, and Reconciliation (Actualisation sur la Commission internationale d'enquête sur la violence post-électorale et la Commission vérité, justice et réconciliation) (7 mai 2008), http://www.wikileaks.org/plusd/cables/08NAIROBI170_a.html; Ndung'u Wainaina, "The Truth, Justice And Reconciliation Commission: A flawed law" (La Commission vérité, justice et réconciliation: une loi défailante) (29 janvier 2009).

29. Loi VJR, section 5 (1) (a) – (b).

30. Ibid., (1) (g).

31. Ibid., (1) (j).

32. Ibid., (1) (h). (Traduction non officielle par ICTJ).

33. Ibid., (1) (i). (Traduction non officielle par ICTJ).

34. Loi VJR, section 38.

35. Ibid., section 5 (1) (e) et 6 (c).

36. Ibid. (e) et 34 (2). (Traduction non officielle par ICTJ).

37. Ibid., section 5 (1) (d). (Traduction non officielle par ICTJ).

38. Le mandat de la CVJR a suivi les recommandations du Groupe de travail qui, en 2003, avait souligné que «les crimes économiques [étaient] si étroitement liés aux violations des droits de l'homme» que le mandat d'une commission devrait les intégrer. Le Groupe de travail concluait qu'«une commission vérité devrait examiner un éventail choisi de crimes économiques qui ont une incidence directe sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels» (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ). Rapport du Groupe de travail sur la CVJR, 11.

39. Voir Mutual Report of the Task Force on the Establishment of a Truth, Justice and Reconciliation Commission (Rapport mutuel du Groupe de travail sur l'établissement d'une Commission vérité, justice et réconciliation) (2003): Annexes 3 et 4.

40. Dans la Déclaration sur les principes relatifs aux problèmes et solutions à long terme (Statement of Principles on Long-Term Issues and Solution) datée du 23 mai 2008, les parties avaient décrit l'importance des questions foncières comme suit:

Nous reconnaissons que la question foncière constitue une source de problèmes économiques, sociaux, politiques et environnementaux au Kenya depuis de nombreuses années. Nous nous accordons pour dire qu'une réforme foncière est une nécessité fondamentale au Kenya et que la question doit être abordée de manière systématique et avec tout le sérieux qui lui est dû. À cet effet, nous consentons à apporter notre entier soutien aux efforts déployés afin d'établir les facteurs responsables des conflits fonciers et de formuler et de mettre en œuvre des recommandations pratiques à ce sujet sur le court, le moyen et le long terme. (Traduction non officielle par ICTJ).

41. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya: Commission de vérité, de justice et de réconciliation (4 mars 2008), General Parameters (Paramètres généraux).

42. Ibid.
43. Allan Ngari, "Reconciling Kenya—Opportunities for Constructing a Peaceful and Socially Cohesive Nation" (La Réconciliation au Kenya: Opportunités pour construire une nation de paix et de cohésion sociale) Policy Brief 1 (juillet 2012): 5, www.folkber-nadotteacademy.se/PageFiles/7708/IJR%20Policy%20Brief.pdf; Stephen Brown, *The National Accord, Impunity, and the Fragile Peace in Kenya* (L'Accord national, l'impunité et la paix fragile au Kenya), dans Chandra Lekha Sriram, Jemima García-Godos, Johanna Herman, Olga Martin-Ortega (eds.), *Transitional Justice and Peacebuilding on the Ground: Victims and Ex-Combatants* (La justice transitionnelle et la consolidation de la paix sur le terrain: Les victimes et les anciens combattants) (London: Routledge, 2013): 242; Godfrey M. Musila, *Options for Transitional Justice in Kenya: Autonomy and the Challenge of External Prescriptions* (Options pour la justice transitionnelle au Kenya: Autonomie et défis des prescriptions externes), *The International Journal of Transitional Justice* 3 (2009): 453.
44. Rapport final de la CVJR, Résumé analytique, xv. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
45. Loi VJR, art 5. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
46. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 3, 97, ¶ 66. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
47. Voir les conclusions relatives aux violations flagrantes des droits de l'homme par les agences de sécurité de l'État dans le Nord.
48. Tout comme la CVJR, la «Commission Waki» disposait de ressources limitées et de peu de temps, c'est pourquoi ses «conclusions n'étaient peut-être pas exhaustives. Dans certains endroits, c'est à peine si des témoins se présentaient: ainsi, lorsque la Commission se déplaçait dans certains endroits tels que Kisumu, il n'y avait pas de témoins autres que des représentants de groupes professionnels et des fonctionnaires venus témoigner sur des questions relatives à la violence dans la Province.» (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ). Fondation Konrad Adenauer, Kriegler and Waki Reports: Summarized Version (Rapports de la Fondation Konrad Adenauer: Résumé) (édition révisée, 2009): 47–48, www.kas.de/wf/doc/kas_16094-1522-2-30.pdf
49. Voir, par exemple, Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 1, 41: La commission affirme:
50. En demandant à la Commission d'établir un compte-rendu historique complet des violations et exactions commises sur une période de 45 ans, la section 5(a) imposait à la Commission une tâche ambitieuse et quasi insurmontable. La section 5(b) adoptait une formulation plus permissive, dans la mesure où elle demandait à la Commission de dresser «le tableau le plus complet possible». En substance, la section 5(b) reconnaissait de manière implicite que dresser un tableau complet des causes, de la nature et de l'étendue des violations était impossible à réaliser dans la pratique. Dans l'ensemble, toutefois, étant donné que la Commission était un organe temporaire disposant de ressources limitées, le contenu du présent Rapport n'est pas exhaustif pour ce qui est d'établir un compte-rendu complet des violations flagrantes des droits de l'homme ou de dresser un tableau complet des causes, de la nature et de l'étendue de ces violations. (Traduction non officielle par ICTJ).
51. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 2, 63. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
52. Ibid., 64.
53. Ibid., 65.
54. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 1, 36, ¶102. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
55. Loi VJR, section 20(1).
56. Voir Rapport du Groupe de travail sur la CVJR, 30. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
57. Ibid., 33.
58. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya, sessions des parties désignées par le Président Mwai Kibaki et l'Honorable Raila Odinga, 18ème session, 29 février 2008 (à l'Hôtel Serena, Nairobi, Kenya), www.innercitypress.com/kenya18.doc (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
59. Il est intéressant de noter que la CVJR a dû faire face à au moins une action en justice, la partie adverse soutenant que le mandat de cette dernière aurait dû être plus vaste; voir Augustine Njeru Kathangu & Nine Others v. TJRC and Bethuel Kiplagat, 40 Haute Cour (Nairobi) Requête No. 470 de 2009, dans le Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 2, 60, ¶ 72.
60. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 123–54. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
61. Ibid., 144.
62. Loi VJR, sections 43 et 44. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
63. Au départ, la somme de 650 millions de shillings kényans devait être fournie, contre un budget proposé s'élevant à 1,2 milliard. Voir Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 1, 30, 144–48.
64. Rapport final de la CVJR, volume I, 146.
65. Processus national de dialogue et de réconciliation au Kenya: Commission de vérité, de justice et de réconciliation (4 mars 2008). (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
66. Voir Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 124–43; The Commission on Administrative Justice Advisory Opinion on the Truth, Justice and Reconciliation Commission (Commission de la justice administrative, Avis consultatif sur la Commission vérité, justice et réconciliation), Rapport final, volume I, annexe 9; International Center for Policy and Conflict, *Monitoring Report of the Truth Justice and Reconciliation Commission* (avril 2008–juin 2010): A Case of Concealing Truth to Reward Impunity, (Rapport de suivi sur la Commission vérité, justice et réconciliation: un cas camouflant la vérité pour récompenser l'impunité) www.icpcafrica.org/index.php/component/content/article/43-resource-center/220-monitoring-report-of-the-truth-justice-and-reconciliation-commission.html
67. Loi VJR, section 10(1)(a).
68. La section 10(1) de la loi vérité, justice et réconciliation de 2008 mentionne les organisations suivantes: deux membres seront désignés conjointement par plusieurs organisations religieuses: la Conférence épiscopale du Kenya; le Conseil national des Églises du Kenya; l'Alliance évangélique du Kenya; le Conseil hindou du Kenya; l'Église adventiste

- du septième jour; et le Conseil suprême des musulmans du Kenya. Les organisations suivantes désigneront chacune un membre: l'Ordre des avocats du Kenya; la Fédération des avocates du Kenya; une désignation conjointe sera effectuée par l'Organisation centrale des syndicats et le Syndicat national des enseignants du Kenya; l'Association des sociétés professionnelles d'Afrique de l'Est; la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya; une désignation conjointe par l'Alliance du secteur privé kényan et la Fédération des employeurs kényans; et une personne sera désignée par l'Association médicale du Kenya. Un processus de désignation du même type a été utilisé dans la sélection des membres du processus de révision constitutionnelle du pays. Voir, par exemple, Constitution of Kenya Review Act (Loi sur la révision de la Constitution du Kenya), 1997, Kenya Gazette Supplement No. 73 (Acts No. 7), section 3 (3 décembre 1998).
69. Première Annexe de la Loi VJR (Procédure de nomination des commissaires), section 1.
70. Première Annexe de la Loi VJR, section 3.
71. Ibid., section 5.
72. CVJR, Progress Report to the National Assembly, submitted pursuant to section 20(3) of the Truth, Justice and Reconciliation Act No.6 of 2008 (Rapport d'avancement pour l'Assemblée Nationale, soumis en vertu de la section 20(3) de la loi VJR de 2008), 24 juin 2008, www.tjrkenya.org/images/documents/progress-report.pdf, 38.
73. Rapport final de la CVJR, volume I, 141. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
74. Agreement on General Parameters and Guiding Principles of the TJRC (Accord sur les paramètres généraux et les principes directeurs de la CVJR) (4 mars 2008): «Les membres devront être dotés d'une haute intégrité morale, avoir une bonne réputation auprès de la population kényane, et représenter une variété de compétences, de références et d'expertise professionnelle. Dans l'ensemble, la Commission devra être perçue comme impartiale par la collectivité, et aucun de ses membres ne devrait être considéré comme représentant un groupe politique spécifique. Au moins deux, mais pas plus de cinq, des sept commissaires devraient être juristes.» (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
75. Loi VJR, section 10 (6). (Traduction non officielle par ICTJ).
76. Ibid., section 10 (5) (a).
77. Ibid., section 10 (5) (b). (Traduction non officielle par ICTJ).
78. International Center for Policy and Conflict, Monitoring Report of the Truth Justice and Reconciliation Commission (Rapport de suivi sur la Commission vérité, justice et réconciliation) (2010), 6.
79. The Kenya Transitional Justice Network (KTJN), Position on Truth Justice and Reconciliation Commission (Avis sur la Commission vérité, justice et réconciliation), 18 septembre 2009, www.icpcfrica.org/pdf/Position%20on%20the%20TJRC.pdf
80. *Capital News*, "Tutu wants Kenyan TJRC chair to quit," (Tutu veut que le président de la CVJR démissionne) 25 février 2010, www.capitalfm.co.ke/news/2010/02/tutu-wants-kenyan-tjrc-chair-to-quit/
81. *Daily Nation*, "Truth team boss resigns in protest," (Le chef de l'équipe vérité démissionne en signe de protestation) 29 mars 2010.
82. CVJR, Rapport d'avancement pour l'Assemblée Nationale, soumis en vertu de la section 20(3) de la loi VJR de 2008, 24 juin 2008, www.tjrkenya.org/images/documents/progress-report.pdf, at 38.
83. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 131.
84. Lordick Mayabi, "Kiplagat, TJRC foes call a truce" (Bethuel Kiplagat, Les adversaires de la CVJR appellent à une trêve) *Capital News*, 11 avril 2012.
85. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 141. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
86. Ibid., 142.
87. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 3, 81.
88. Ibid., 81.
89. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 142. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
90. Il mentionnait entre autres les éléments suivants: 1) le président kényan n'a pas trouvé de remplaçant à la Commissaire Murungi lorsque cette dernière a démissionné; 2) peu de dirigeants politiques ont exprimé publiquement leur soutien à l'unité nationale et à la réconciliation; et 3) la commission n'est pas parvenue à obtenir un rendez-vous avec le président. Voir Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 151.
91. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 152–53. (Traduction non officielle par ICTJ).
92. Dr. Migai Akech, Institutional Reform in the New Constitution of Kenya (Réforme institutionnelle dans la nouvelle Constitution du Kenya) (octobre 2010): 19. (Traduction non officielle par ICTJ).
93. Rapport final de la CVJR, volume I, chapitre 4, 154. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
94. Certaines commissions d'enquête ont été très efficaces, d'autres moins. Voir Africa Centre for Open Governance, Postponing the Truth: How Commissions of Inquiry Are Used to Circumvent Justice in Kenya (Remettre la vérité à plus tard: Comment les commissions d'enquête sont utilisées pour contourner la justice au Kenya) (2008).
95. Juge de la Haute Cour S.E.O. Bosire, J.A., "Report of the Judicial Commission into the Goldenberg Affair" (Rapport de la commission judiciaire chargée de l'affaire Goldenberg), ¶ 37 (Octobre 2005); voir Africa Centre for Open Governance, Remettre la vérité à plus tard. (Traduction non officielle par ICTJ).
96. Rapport du Groupe de travail sur la CVJR, 27. (Traduction non officielle par ICTJ).
97. Rapport final de la CVJR, volume I, 151.
98. Ibid., chapitre 2.
99. Ibid., chapitre 3.
100. Loi VJR (modifiée), 24 décembre 2013.

Commission d'Enquête sur les Disparitions Forcées (CEDF)

Commission Vérité et Réconciliation (CVR)



NÉPAL

Chronologie des événements marquants

7. NÉPAL: ÉTUDE DE CAS

Par Elena Naughton

Introduction

Il y a environ sept ans, lors des négociations de paix nationales, les responsables politiques népalais ont décidé de la création de deux commissions chargées d'établir la vérité au sujet des crimes commis pendant les dix années de guerre qu'avait connu le pays: une Commission vérité et réconciliation (CVR) et une Commission d'enquête sur les disparitions forcées (CEDF) ¹.

Les tentatives visant à faire adopter les dispositions législatives nécessaires à l'établissement de ces commissions ont échoué à maintes reprises. Les divers projets de loi et ordonnances proposés pour mettre sur pied ces deux institutions étaient inappropriés, prévoyant des organismes faisant partiellement double emploi, et étant truffés de procédures peu claires qui ne garantissaient pas les droits des victimes². Les questions relatives à la responsabilité pénale et aux potentielles amnisties pour les violations graves des droits de l'homme ont constitué des points de désaccord constant, tout comme le manque de mesures adéquates pour assurer l'indépendance des commissions ou de garanties procédurales pour veiller à la légitimité du processus de recherche de la vérité³.

Cet article examine la manière dont les engagements du Népal envers la recherche de la vérité ont pu être intégrés à l'accord de paix qui a mis fin au conflit au Népal – l'Accord de paix global (APG) – et la façon dont les efforts ultérieurs ont débouché sur une impasse.

Nous reviendrons brièvement sur le processus de paix au Népal afin de comprendre ce que les parties se sont engagées à accomplir et comment la recherche de la vérité s'inscrit au sein de ce programme de paix plus vaste. Nous nous intéresserons à l'implication manifestée par les principaux groupes quant à l'instauration d'instruments de recherche de la vérité qui soient conformes aux normes internationales, tout en examinant les zones de résistance à ces efforts et à ces normes. Nous mettrons l'accent sur trois composantes de l'expérience népalaise:

- Le mandat pour la recherche de la vérité: Nous étudierons les formulations employées par les parties pour indiquer leur engagement en faveur de la recherche de la vérité, dans l'accord bilatéral signé lors d'une rencontre au sommet début novembre 2006 tout d'abord, puis dans l'APG signé deux semaines plus tard.

- L'impasse législative: Nous résumerons les nombreuses tentatives de promulgation d'un mandat officiel pour la recherche de la vérité entre 2007 et 2013: certaines axées sur les disparitions forcées, d'autres sur la création d'une CVR dont les travaux porteraient sur un ensemble plus vaste de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, et une autre cherchant à regrouper la CVR et la CEDF dans une seule et même entité.

- Les mécanismes institutionnels: Enfin, nous nous pencherons sur le principal mécanisme institutionnel chargé de mener à bien la transition dans le cadre de l'APG – l'Assemblée constituante.

Un programme de paix ambitieux

Le 21 novembre 2006, un accord de paix a été signé entre le gouvernement du Népal et le Parti communiste népalais (maoïste) afin de mettre un terme à un conflit armé qui faisait rage depuis plus de dix ans⁴. Depuis l'ascension des Maoïstes au début des années 1990, le parti réclamait des changements constitutionnels, sociaux, économiques et politiques afin de rendre la société stratifiée du Népal plus ouverte, en particulier en ce qui concerne les populations marginalisées, parmi lesquelles les pauvres des zones rurales. Les Maoïstes visaient en particulier à mettre fin au système de gouvernement monarchique en place.

Les Maoïstes n'étaient pas le seul parti se disputant le pouvoir ou proposant des réformes radicales: une constellation de partis politiques traditionnels, dont certains bénéficiaient d'un large soutien populaire, s'opposaient également à la monarchie et aux gouvernements sélectionnés par le roi, rejetant toutefois les tactiques insurrectionnelles des Maoïstes et réclamant des élections et un régime multipartite.

Les négociations de paix se sont déroulées dans un contexte marqué par la poursuite des violences, sur fond de souffrance et de destruction. Presque toutes les régions du Népal avaient été touchées par la guerre. Des exécutions liées au conflit ont été signalées dans 73 des 75 districts administratifs du Népal⁵. Plus de 13 000 personnes, parmi lesquelles des combattants et des civils, ont été tuées entre 1996 et 2006, et environ 1 300 étaient portées disparues⁶. Au nombre des atrocités, on comptait non seulement des exécutions illégales, mais également des disparitions forcées, des tortures, des arrestations arbitraires et des violences sexuelles. Selon les estimations, le nombre de dé-

placés internes était compris entre 100 000 et 200 000, tandis que des dizaines de milliers de personnes avaient fui le pays et s'étaient réfugiées de l'autre côté de la frontière⁷.

Afin d'adresser les causes sous-jacentes du conflit et de construire une paix durable, les parties aux pourparlers de paix ont cherché à combiner les mécanismes de stabilisation et de partage du pouvoir avec des réformes qui remédieraient aux injustices profondes tourmentant la société népalaise, dans un nouveau cadre constitutionnel, encore à l'état de projet, et un nouveau système démocratique.

Au vu de l'ampleur de la tâche, l'APG a adopté une approche ambitieuse. Dans le préambule, les parties ont exprimé leur détermination à «procéder à une restructuration progressive de l'État afin de résoudre les problèmes liés à l'appartenance à une classe sociale, à une ethnie, à une région, et au genre». L'accord déclarait «un nouveau chapitre de collaboration pacifique» qui inclurait «la restructuration démocratique de l'État et une transformation socio-économico-culturelle»⁸. L'armée népalaise devait également être démocratisée et les combattants maoïstes réintégrés dans la société puis, une fois inscrit sur les listes, potentiellement intégrés dans les forces de sécurité népalaises⁹.

L'APG promettait non seulement de reconfigurer le corps politique, mais il s'engageait également à se conformer aux «principes universellement acceptés des droits de l'homme fondamentaux»¹⁰ dans tous les domaines — «droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels»¹¹. La restructuration de l'État devait se faire de manière «ouverte, démocratique et progressive»¹². Les droits de l'homme fondamentaux étaient cités expressément et comprenaient le droit à la vie, à la dignité individuelle, la liberté de choisir son lieu de résidence, la liberté d'expression et d'information, et le droit à la santé et à l'éducation¹³. Une réforme foncière devait également être entreprise en mettant fin au «régime féodal de propriété foncière» et en adoptant des dispositions visant à fournir des terres aux occupants sans titres, aux travailleurs asservis et aux agriculteurs pastoraux», entre autres¹⁴. Les terres et biens saisis par les Maoïstes durant le conflit devaient être restitués.

L'héritage dévastateur de la guerre et du passé a fait l'objet de moins d'attention dans le corps de l'accord¹⁵. Fait important, toutefois, les parties se sont engagées à créer une CVR et ont promis de rendre publiques les informations concernant le sort des disparus et le lieu où ils se trouvent¹⁶.

Un accord sur la vérité ambigu

L'APG et l'engagement pour la recherche de la vérité constituaient l'aboutissement d'un processus de négociation sporadique. En 2001, puis de nouveau en 2003, les pourparlers de paix avaient échoué, alors que les partis politiques, les Maoïstes et le palais cherchaient à obtenir un avantage stratégique dans un conflit triangulaire. Mis à part une série d'accords de cessez-le-feu de courte durée, aucun engagement officiel n'a été pris entre les parties jusqu'à ce que les Maoïstes

et les partis traditionnels forment une alliance et signent une série d'accords bilatéraux en réponse au coup d'état du Roi Gyanendra le 1er février 2005. Ces accords bilatéraux ont été les premiers à mentionner la recherche de la vérité au Népal, mettant l'accent sur les détenus et le sort des disparus¹⁷.

Utilisées en tant qu'instrument de répression de l'insurrection, les disparitions forcées étaient monnaie courante durant le conflit¹⁸. En outre, de nombreuses victimes de recrutement forcé par les Maoïstes ont ensuite été portées disparues. En 2003 et 2004, le Népal figurait en première place des pays où était dénombrés le plus de nouveaux cas de disparitions forcées¹⁹. Dès le début du conflit, les familles des disparus et des détenus sont parvenues à inscrire la question à l'agenda politique, en recourant à des grèves de la faim notamment, et l'ont maintenue à l'ordre du jour en faisant des déclarations à la police et en déposant des requêtes en habeas corpus devant les tribunaux²⁰.

En réponse, le gouvernement a établi un certain nombre de commissions chargées d'enquêter sur les disparitions forcées, même si celles-ci ont produit des résultats globalement décevants²¹. Par exemple, une commission chargée d'enquêter sur les disparitions, placée sous la houlette du Ministère de l'Intérieur et présidée par le Secrétaire adjoint aux Affaires intérieures, Narayan Gopal Malego, a enquêté sur seulement 36 cas de disparition et retrouvé la trace de 24 personnes uniquement²². De même, en avril 2006, un autre comité – le Comité Neupane – a enquêté sur la situation de 776 personnes disparues mais n'a retrouvé la trace que de 174 d'entre elles²³. Dans chacun de ces exemples, même si quelques cas ont été résolus, les autres se sont heurtés au déni et ont été rejetés pour manque de preuves, et de nombreuses disparitions «sont devenues permanentes»²⁴.

Au cours des pourparlers bilatéraux, les questions relatives aux enlèvements et aux disparitions ont fait partie des négociations. Cela a conduit fin mai 2006 à une promesse préliminaire de la part des Maoïstes et du gouvernement, inscrite dans un code de conduite régulant le cessez-le-feu, de «libérer les détenus progressivement» et de «révéler où se trouvent» les personnes disparues²⁵. Soucieux d'intensifier les pressions afin que ces problèmes soient résolus, le même mois, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a publié un rapport sur la détention arbitraire, la torture et les disparitions forcées perpétrées par l'Armée royale népalaise (ARN) au cours de la période 2003-2004, dégageant des conclusions spécifiques²⁶.

En août 2006, la Cour Suprême a constitué une équipe d'enquête sur les détenus (Detainee Investigation Team, DIT), dirigée par un juge de la cour d'appel, afin d'enquêter sur les cas de disparitions forcées. Celle-ci a recommandé la création d'une commission sur les disparitions forcées ainsi que la formulation d'une loi pour rendre illégale la pratique de la disparition forcée à l'avenir²⁷.

Jusqu'à novembre 2006, alors que l'APG était sur le point d'être signé, les personnes disparues avaient été au centre des

discussions relatives à tout instrument de recherche de la vérité; la question était perçue comme cruciale et mobilisait des partisans et des familles à travers le pays²⁸. Pour les Maoïstes, les disparitions forcées étaient une préoccupation majeure dans la mesure où les personnes accusées de sympathiser avec eux constituaient la majorité des disparus²⁹.

C'est dans ce contexte qu'est née l'idée d'une commission vérité, même si elle disposait d'une base nationale moins bien définie et comptait de nombreux opposants parmi les acteurs armés. Warisha Farasat et Priscilla Hayner décrivent l'évolution de la réflexion sur la commission vérité du Népal en ces termes:

La genèse de la Commission vérité et réconciliation est moins claire. Certains observateurs relativement proches ont été étonnés de voir des dispositions relatives à une commission vérité dans l'APG, n'ayant pas entendu parler de discussions prolongées sur le sujet. De plus, un conseiller principal du secrétariat pour la paix a noté que la CVR n'était mentionnée dans aucune des quatre premières versions préliminaires de l'APG. En revanche, des membres nationaux et des conseillers internationaux du secrétariat pour la paix se rappellent que la formation d'une CVR avait été abordée de manière informelle à la fois par le secrétariat et par son groupe de travail. Cette discussion était au départ alimentée par l'intérêt des membres [du Parti du congrès népalais] du gouvernement quant à la formation d'un mécanisme durable qui permette de rendre compte des violations du passé – qu'ils présument être largement imputables aux Maoïstes. Au départ, les Maoïstes n'ont pas accepté facilement la suggestion de former une CVR, soutenant que les noms des disparus devraient d'abord être publiés³⁰.

L'idée d'établir une commission vérité dans le cadre d'un processus de paix avait gagné du terrain, à tel point qu'en 2006 les experts et les institutions internationales la considéraient en quelque sorte comme normalisée ou impérative. De ce phénomène découlait sans doute l'inclusion d'une commission vérité dans le processus de paix népalais sans qu'une mobilisation active des parties prenantes soit nécessaire³¹. Qui plus est, l'idée d'une commission vérité était considérée comme attrayante par ceux qui espéraient éluder leur responsabilité pénale pour les exactions commises, partant du principe que la Commission vérité et réconciliation d'Afrique du Sud avait représenté un échange «amnistie contre vérité». L'idée d'une commission «à la

sud-africaine», capable d'offrir des amnisties pour des violations graves des droits de l'homme, a contribué à instaurer confusion et méfiance chez les victimes, sans créer de groupe organisé en faveur du processus³². Au contraire, cette approche a engendré de la résistance chez certains et s'est traduite par une complexité et des retards supplémentaires du processus législatif.

Finalement, l'accord bilatéral signé par l'Alliance des sept partis et le Parti communiste népalais (maoïste) à l'issue de la rencontre au sommet du 8 novembre 2006, a été le premier à mentionner à la fois une commission de haut niveau chargée d'enquêter sur les disparitions³³ et une CVR³⁴. Connu sous le nom de Décisions de la réunion au sommet entre l'Alliance des sept partis et du Parti communiste népalais (maoïste) (l'Accord du sommet), il prévoyait que:

I.2. Une commission de haut niveau devra être constituée afin d'enquêter sur et de révéler publiquement quel a été le sort des citoyens signalés comme des victimes de disparitions forcées perpétrées par l'État et les Maoïstes dans le passé.

...

IV.4. Une Commission vérité et réconciliation devra être constituée sur la base d'un consensus afin d'établir la vérité sur les faits reprochés aux personnes impliquées dans des violations flagrantes des droits de l'homme et à celles qui ont perpétré des crimes contre l'humanité au cours du conflit armé, et afin de créer un environnement de réconciliation dans la société.

L'APG, qui a été signé deux semaines plus tard, contenait le premier engagement écrit en matière de recherche de la vérité souscrit par le gouvernement du Népal. Dans son préambule, il citait et réaffirmait les «engagements sans limitations» pris par les parties aux précédents accords bilatéraux, y compris ceux qui figuraient dans l'Accord du sommet, joint à l'APG en annexe et devant «constituer une partie intégrante de [l']accord»³⁵.

Les engagements destinés à créer une CVR et à résoudre les questions relatives aux disparitions forcées sont répertoriés dans l'APG dans la rubrique «Mesures de normalisation de la situation» dans la section «Cessez-le-feu»:

5.2.3 Les deux parties consentent à rendre publiques dans un délai de 60 jours à compter de la signature du présent accord les informations relatives au vrai nom, à la caste et à l'adresse des per-

Les personnes disparues avaient été au centre des discussions relatives à tout instrument de recherche de la vérité; la question était perçue comme cruciale et mobilisait des partisans et des familles à travers le pays. Pour les Maoïstes, les disparitions forcées étaient une préoccupation majeure dans la mesure où les personnes accusées de sympathiser avec eux constituaient la majorité des disparus.

sonnes «disparues» ou tuées durant la guerre et à en informer les familles.

5.2.5 Les deux parties consentent à mettre sur pied une Commission Vérité et Réconciliation de haut niveau afin de faire la vérité sur les personnes responsables de violations graves des droits de l'homme et impliquées dans des crimes contre l'humanité, et de créer un environnement de réconciliation dans la société.

Les dispositions de l'Accord du sommet et de l'APG au sujet de la recherche de la vérité sont minimales. Contrairement à d'autres aspects de l'accord de paix, telles que les dispositions relatives au désarmement, qui sont définies dans le détail, tous les détails techniques et toutes les modalités de procédure concernant la recherche de la vérité étaient laissés à l'appréciation des futurs décideurs politiques. Les parties ne proposaient pas de vision claire sur ce que devait être la recherche de la vérité, et aucun objectif concret n'était fixé. Il n'est nullement fait mention de la vérité comme droit ou comme obligation de l'État envers les victimes des violations des droits de l'homme.

En réalité, l'APG était moins spécifique que l'Accord du sommet au sujet des disparitions forcées. La publication des «informations» concernerait-elle uniquement les cas de disparitions forcées enregistrés durant les dix années de l'insurrection maoïste? La CVR enquêterait-elle sur des cas antérieurs?

Les formulations relatives à la CVR sont tout aussi vagues dans les deux accords. Aucune indication n'est donnée quant à la portée de l'enquête ou à la période précise sur laquelle celle-ci devra porter. Les accords parlent de «conflit armé» et de «guerre» mais ne définissent pas ce que cela signifie de manière spécifique. Les violations flagrantes des droits de l'homme et les crimes contre l'humanité sont mentionnés, mais aucune violation spécifique n'est identifiée. Aucun paramètre n'est proposé concernant la manière dont la CVR devrait fonctionner. Les premiers accords révèlent une évolution entre l'utilisation d'expressions générales telles que les «erreurs et les faiblesses du passé» et l'engagement à «enquêter sur les incidents», et la prise d'engagements plus détaillés pour l'enquête sur «des violations graves des droits de l'homme» et la mise en œuvre de mécanismes de recherche de la vérité et de réparation³⁶. En revanche, l'APG ne contient pas de mécanismes spécifiques pour lutter contre l'impunité et désigner les responsables des violations graves des droits de l'homme perpétrées au Népal.

Au lieu de cela, l'APG autorise le retrait d'«accusations, de réclamations, de plaintes et d'affaires en cours d'examen qui pesaient contre divers individus pour des motifs politiques et [prévoit de] rendre public immédiatement le sort des détenus et [de] les relâcher immédiatement»³⁷. Cet élément de l'APG a été repris pour soutenir le retrait des accusations qui

pesaient contre de «nombreux cadres de partis politiques», y compris pour des crimes qui n'étaient pas de nature politique, comme le meurtre³⁸.

D'autres sections de l'APG réitèrent la nécessité de mener des enquêtes, sans pour autant fournir beaucoup de détails sur le sujet:

7.1.3 Les deux parties s'engagent à ce que des enquêtes et des actions impartiales soient menées conformément à la loi contre les personnes responsables d'obstructions à l'exercice des droits prévus dans la lettre d'accord et à veiller à ce que l'impunité ne soit pas tolérée. En outre, elles garantissent également le droit des victimes du conflit et de la torture et des familles de disparus à obtenir réparation.

7.3.2 Les deux parties, de manière pleinement conforme au droit des individus à la liberté et à la sécurité, ne maintiendront personne en détention arbitraire ou illégale, ne commettront pas d'enlèvement ni ne retiendront quiconque en captivité. Les deux parties consentent à rendre publique la situation de tous les individus «disparus» et retenus en captivité et d'en informer les membres de leur famille, leurs conseillers juridiques et toutes autres personnes habilitées.

Les déclarations de haut niveau ultérieures qui ont suivi l'APG ne sont pas plus spécifiques. Si elles expriment elles aussi un engagement en faveur de la recherche de la vérité, elles reprennent les ambiguïtés de l'APG. La Constitution provisoire du Népal 2063 (2007) obligeait le gouvernement à mettre en place un certain nombre de mécanismes de justice transitionnelle, parmi lesquels la «Commission vérité et réconciliation de haut niveau», et un programme d'assistance à destination des familles des victimes de disparitions forcées³⁹. En revanche, la Constitution provisoire semblait peu se soucier de résoudre les questions persistantes auxquelles l'APG n'apportait pas de réponse:

33. Les responsabilités de l'État: L'État a les responsabilités suivantes:

(p) Prendre des dispositions en vue d'apporter une assistance, une reconnaissance et une réhabilitation adaptées aux familles des personnes décédées, aux personnes handicapées et aux personnes en détresse en raison de blessures reçues au cours du conflit armé.

(q) Porter assistance aux familles des victimes en s'appuyant sur la Commission d'enquête constituée en vue d'enquêter sur les cas de disparitions provoquées au cours du conflit.

(s) Constituer une Commission vérité et réconciliation de haut niveau chargée d'enquêter sur les violations graves des droits de l'homme et sur les crimes

contre l'humanité perpétrés au cours du conflit, et de créer une atmosphère de réconciliation dans la société.

Un bref examen des tentatives législatives visant à la création de la CEDF et de la CVR suite à l'APG permettent de dégager une tendance dilatoire chez les dirigeants politiques népalais. Les principaux points de désaccord concernaient des questions relatives aux amnisties, à la responsabilité pénale, à la réconciliation et à la manière dont ces dernières seraient équilibrées et mises en œuvre dans le cadre d'une ou de plusieurs institutions de recherche de la vérité.

Impasse législative

Les tentatives de faire adopter des lois relatives à la mise en œuvre des mécanismes de recherche de la vérité ont été placées sous le signe de l'échec pour une grande partie des sept dernières années. Pendant cette période, les initiatives en matière de recherche de la vérité se sont engagées dans deux voies distinctes: une pour la CEDF et une pour la CVR.

Les premières initiatives présentées au corps législatif provisoire se rapportaient aux disparus et s'appuyaient sur la dynamique existante et sur la mobilisation sur le sujet. Toutefois, plutôt que de chercher à faire la lumière sur le sort des disparus, comme le prescrivait l'APG, ces propositions législatives étaient orientées vers l'avenir, et principalement destinées à modifier le code juridique national par l'ajout de dispositions visant à criminaliser les disparitions forcées. Par conséquent, elles étaient considérées comme «fortement lacunaires par les organisations des droits de l'homme et les groupes de victimes»⁴⁰. En juin 2007, une décision de la Cour suprême du Népal a ordonné au gouvernement de promulguer une loi spéciale qui criminaliserait les disparitions forcées, formerait une commission chargée de déterminer où se trouvent les personnes disparues et apporterait une assistance provisoire aux familles des victimes⁴¹, mais cette dernière n'a jamais été mise à exécution.

À peu près au même moment, mi-2007, le ministère de la Paix et de la Reconstruction (MPR) a diffusé la première version d'un projet de loi Commission vérité et réconciliation (CVR), 2064 (2007). Le projet de loi stipulait que la CVR devait étudier les violations des droits de l'homme qui avaient eu lieu entre le 13 février 1996 et le 21 novembre 2006⁴². La commission devait disposer du pouvoir de recommander des amnisties si l'auteur des violations déposait une demande d'amnistie dans laquelle il exprimait ses regrets quant aux «méfaits accomplis» au cours du conflit armé⁴³. Bien qu'une amnistie ne puisse pas être recommandée dans des cas de meurtre, de traitement inhumain, de torture ou de viol, une personne «reconnue coupable de violations flagrantes des droits de l'homme ou de crimes contre l'humanité» pouvait se voir attribuer une recommandation d'amnistie si les crimes reprochés avaient été commis «dans le cadre de ses obligations ou dans le but de remplir

des objectifs politiques». Si la disposition relative à l'amnistie comportait cette restriction, le fait qu'elle ait été intégrée au projet de loi a suscité une méfiance et une résistance énormes au sein de la société civile et des groupes de victimes⁴⁴. Il est évident que les formulations relatives aux amnisties dans la première version de la loi, et dans ses variations ultérieures, ont subi l'influence du texte législatif portant création de la Commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud⁴⁵, mais que celui-ci a été repris d'une manière simplifiée, omettant les contraintes très strictes fixées par la loi sud-africaine quant à la prise en compte d'une requête d'amnistie. La loi sud-africaine apporte en particulier un soin minutieux à la définition de ce qui peut constituer un «objectif politique» et des conditions qui peuvent justifier une amnistie; mais la version népalaise négligeait d'inclure ces définitions.

En novembre 2008, un gouvernement dirigé par les Maoïstes a rendu public un projet de loi sur les disparitions forcées (Qualification du crime et sanctions applicables), 2065 (2008) puis l'a adopté unilatéralement par le biais d'un décret-loi, profitant d'une vacance parlementaire. Néanmoins, ce décret a expiré avant de pouvoir être mis à exécution, en raison de délais. Divers projets de lois supplémentaires relatifs à la CEDF et à la CVR ont suivi mais aucun n'a acquis force de loi. (Voir Népal: Chronologie des événements marquants, dans ce chapitre.)

Plus récemment, en août 2012, le président a promulgué une ordonnance établissant une «Commission d'enquête sur les disparitions forcées, la vérité et la réconciliation» qui devait regrouper les fonctions de la CVR et de la CEDF⁴⁶. Cette approche combinée souffrait «des mêmes problèmes fondamentaux que les projets de loi initiaux et, à certains égards, en particulier pour les dispositions relatives aux amnisties, les aggravait»⁴⁷. Les défenseurs de la société civile s'y sont opposés et ont porté la question devant la Cour suprême afin d'empêcher l'exécution de l'ordonnance, invoquant des motifs constitutionnels⁴⁸. Après sept années et de nombreuses tentatives de création de mécanismes de recherche de la vérité, aucun mécanisme officiel n'a encore été mis en œuvre⁴⁹. Les dispositions législatives relatives à la recherche de la vérité proposées par les partis politiques contenaient invariablement d'importants défauts et allaient à l'encontre des normes et obligations internationales, en particulier en ce qui concerne les conditions, la légalité et la légitimité des amnisties⁵⁰. Le fait que ces dispositions se soient heurtées à l'opposition de la société civile, des groupes de victimes et de la communauté internationale a joué un rôle important dans la mise en échec de l'approbation de toutes les mesures proposées durant cette période.

En sa qualité de Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies au Népal, Ian Martin faisait remarquer dans ses commentaires au Conseil de sécurité en 2009: «Une nécessité de changement sur laquelle aucun parti politique ni aucune armée ne s'est encore véritablement engagé est la nécessité de mettre fin à l'impunité.»⁵¹ Tout au long du proces-

Il est évident que les formulations relatives aux amnisties dans la première version de la loi, et dans ses variations ultérieures, ont subi l'influence du texte législatif portant création de la Commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud, mais que celui-ci a été repris d'une manière simplifiée, omettant les contraintes très strictes fixées par la loi sud-africaine quant à la prise en compte d'une requête d'amnistie.

sus, les partis politiques ont envisagé l'idée d'une commission vérité comme un moyen d'éviter une éventuelle responsabilité pénale pour des violations sérieuses des droits de l'homme, plutôt que comme un moyen de faire face au passé d'une manière conforme au droit internationalement reconnu des victimes et de la société à connaître la vérité.

En définitive, si des mécanismes visant à assurer la mise en œuvre de l'accord de paix étaient prévus dans l'APG, ceux-ci n'ont pas été traduits de manière suffisamment adaptée pour surmonter les gigantesques obstacles politiques qui entraîneraient l'exécution de la recherche de la vérité au Népal.

Structures institutionnelles faibles

Selon l'APG, une Commission pour la paix et la réhabilitation nationales (National Peace and Rehabilitation Commission) devait «créer les mécanismes nécessaires au succès de la campagne en faveur de la paix»⁵². Le Conseil des ministres provisoire devait «constituer et déterminer les procédures de travail» de la CVR⁵³. Mais aucun de ces organes n'était habilité à créer la CVR en l'absence d'un mandat conféré par la loi. Il semblait généralement accepté que l'adoption d'une loi par le Parlement serait nécessaire.

Avant de pouvoir légiférer, les parties devaient d'abord adopter une constitution provisoire, procéder à des élections⁵⁴, et installer une Assemblée constituante⁵⁵. Une fois installée, l'Assemblée constituante rédigerait une nouvelle constitution et assumerait le rôle de Parlement provisoire. C'est à ce moment-là seulement que l'élaboration de politiques relatives aux aspects clés du programme de transition, parmi lesquels la recherche de la vérité, pourrait débiter. Il faudrait ensuite conceptualiser cette nouvelle politique, la promulguer et enfin la mettre en application dans la structure politique extrêmement fragmentée du Népal, et ce dans un contexte de coopération politique en recul.

Le Népal a procédé à des élections de l'Assemblée constituante à deux reprises depuis la signature de l'accord de paix: les premières élections ont eu lieu le 10 avril 2008, après plusieurs reports; les suivantes le 19 novembre 2013, pour installer une deuxième assemblée⁵⁶.

La première Assemblée constituante a travaillé pendant quatre ans et obtenu quatre prolongations de mandat, avant d'être dissoute sur ordre de la Cour suprême le 27 mai 2012, n'étant pas parvenue à s'entendre sur l'adoption d'une constitution permanente⁵⁷. La rédaction de la nouvelle constitution a piétiné au milieu de débats sur le fédéralisme et de propositions portant

sur la création de nouveaux Etats fondés sur l'appartenance ethnique⁵⁸. Pour reprendre la description de l'International Crisis Group, l'Assemblée «a pris fin parce que les dirigeants de tous les partis, qu'ils soient nouveaux ou anciens, ont pris des décisions opaques, sans consulter la base. Ils montraient une attitude méprisante envers leurs propres membres et n'ont jamais expliqué les enjeux de leur tâche à la population, misant plutôt sur des discours alarmistes et des propos radicaux»⁵⁹.

Depuis les élections de 2008, la direction du gouvernement népalais a changé de multiples fois, et le pays a connu des périodes prolongées de polarisation politique et de sérieux affrontements violents⁶⁰. Par moments, certaines coalitions de partis au sein de l'Assemblée constituante ont empêché tout travail, parfois pendant plusieurs mois de suite⁶¹. La corruption, le népotisme et les politiques ethniques et régionales ont également occasionné des retards. Il arrivait fréquemment que des dirigeants de partis, dont certains n'étaient pas élus, contournent entièrement l'Assemblée constituante. De surcroît, d'importants acteurs extérieurs aux branches exécutives et législatives et disposant du droit de veto, comme par exemple l'armée népalaise, ont parfois fait obstacle au bon fonctionnement du processus démocratique.

Dans ce contexte fluctuant, le dispositif législatif nécessaire à la création d'un mécanisme officiel de recherche de la vérité, que celui-ci prenne la forme d'une commission vérité ou d'une commission sur les disparus, n'a guère suscité d'intérêt ou – lorsque les décideurs politiques se sont penchés sur la question – comportait des formulations préjudiciables aux droits des victimes, ce qui ne manquait pas d'entraîner l'opposition constante de la société civile et des groupes de victimes. Des consultations organisées entre septembre et novembre 2011 avec le concours du HCDH ont tenté de former un consensus autour d'une loi CVR qui serait conforme au droit et aux standards internationaux, mais elles n'ont eu qu'un impact limité. Bien que ces consultations aient conduit à des propositions alternatives, les projets de loi émanant de l'Assemblée constituante comprenaient généralement des mesures en vertu desquelles une future commission pourrait recommander des amnisties pour les auteurs de violations sérieuses des droits de l'homme. Et le processus se retrouvait de nouveau au point mort face à l'opposition publique⁶².

Conclusions

Aux termes de l'APG, qui a mis fin au conflit au Népal, les parties se sont engagées sur une série de mesures à court, moyen et long terme destinées à la gestion de la cessation des hostilités et de la transition vers la paix et un régime démocratique.

cratique. L'accord comprenait des engagements en matière de recherche de la vérité mais il était dénué de toutes directives concrètes, et de toute indication substantielle, procédurale ou organisationnelle. Malgré une assistance considérable de la part des Nations Unies, de la société civile népalaise et d'autres acteurs internationaux pour parvenir à la formulation d'une loi d'application conforme aux obligations et standards internationaux, ni une CVR ni une CEDF n'ont pour l'instant vu le jour.

Un tel échec est malheureux et paradoxal, étant donné que les victimes s'étaient mobilisées autour de la question des disparitions forcées lors du conflit, et que cette dernière avait retenu l'attention des parties. L'évocation rapide d'une commission vérité au sein de l'APG, à côté de la nécessité bien établie de déterminer le sort des disparus, semble artificielle dans la mesure où les formulations choisies ne répondent pas à des demandes concrètes exprimées par des groupes nationaux clairement identifiables. On pourrait même dire que l'ambiguïté de l'APG en ce qui concerne la recherche de la vérité a affaibli les acquis des accords précédents, trahissait l'intérêt déclinant des parties et ne définissant guère d'orientations pour les futurs décideurs politiques.

La décision ultérieure, fondée sur un arrêt de la Cour suprême, de s'attacher à créer deux institutions distinctes (une commission vérité et une commission sur les disparus) qui risquaient de se recouper sur bien des aspects, a généré des complications supplémentaires, bien qu'il s'agissait là de problèmes techniques qui auraient pu être résolus. En revanche, dans un contexte marqué par la puissance de parties prenantes qui cherchaient généralement plus à se soustraire à l'obligation de rendre des comptes qu'à rechercher la vérité, les difficultés ont servi de prétexte à l'inaction et aux faux-fuyants. Dans ce contexte, l'insistance sur l'adoption de dispositifs législatifs pour les deux organes, si elle est légitime, a fait le jeu de ceux qui cherchaient à éviter toute action.

En effet, le cas du Népal expose une situation troublante dans laquelle une commission vérité, qui ne bénéficiait pas à l'origine du soutien organique de la société, a été intégrée au processus de paix principalement pour satisfaire les intérêts de parties prenantes puissantes qui recherchaient une alternative aux poursuites judiciaires, amorçant par là même un débat prolongé et pénible sur l'incompatibilité entre les obligations internationales du Népal et les amnisties pour des violations sérieuses des droits de l'homme.

Pour les groupes de partisans «naturels» de la recherche de la vérité, tels que les groupes de victimes et les groupes de la société civile, la situation présentait une complication tactique: la recherche des disparus était urgente et bénéficiait d'un appui de base, mais l'insistance sur l'adoption simultanée de lois portant création de la CVR et de la CEDF a eu pour effet de retarder toute action en faveur des disparus en raison des difficultés liées à la CVR. En outre, l'idée erronée selon laquelle

les normes internationales exigeaient que ces organes soient créés par le biais d'une action parlementaire ont confiné le débat à l'espace délicat de l'Assemblée constituante.

La faiblesse des directives incorporées à l'accord de paix constitue un facteur significatif lorsqu'il s'agit de déterminer les causes du manque de progrès sur l'établissement de la CVR et de la CEDF; cependant, elle peut-être surtout le reflet du manque d'intérêt porté à ces institutions. D'autres accords de paix – comme celui du Guatemala – ne fournissaient que peu de détails relatifs à la recherche de la vérité, mais ils dispensaient des complexités législatives, profitant de la conjonction heureuse d'une volonté politique de base, d'un intérêt international et d'une mobilisation des victimes autour de demandes très concrètes.

Au Népal, même la présence d'un facteur positif, comme les décisions fortes de la Cour Suprême sur les obligations de l'État à l'égard des disparus, s'est vue neutralisée. Les activités de mobilisation de la société civile, l'intérêt international et les bonnes décisions judiciaires se sont révélés inefficaces face à une Assemblée constituante qui se refusait à produire toute législation contraire aux intérêts d'élites politiques et militaires, résolues à n'accepter qu'une législation CVR qui contiendrait la possibilité de recommander des amnisties pour les violations sérieuses des droits de l'homme.

Pour autant, cela ne signifie pas que le combat pour la vérité au Népal est perdu. Au contraire, la société civile et les victimes poursuivent leurs efforts, confortés par de nouveaux développements judiciaires⁶³, à l'échelle nationale comme internationale. De nouvelles approches en matière de mobilisation et de mise en œuvre pourraient porter leurs fruits à l'avenir.

1. Au moment du symposium, la CVR et la CEDF n'avaient pas été établies. En janvier 2014, la Cour suprême a annulé une ordonnance présidentielle établissant une institution unique regroupant les deux entités et a ordonné la création de deux organismes distincts. La Cour suprême a ordonné expressément que la CVR ne dispose pas du pouvoir de recommander des amnisties pour des violations sérieuses des droits de l'homme, celles-ci étant contraires aux obligations internationales du Népal. En avril 2014, le gouvernement du Népal a révisé l'ordonnance et proposé un projet de loi au Parlement, qui a été adopté rapidement et promulgué en mai 2014. La loi établit une CVR et une CEDF séparées, mais elle conserve des termes autorisant la recommandation d'amnisties pour des violations sérieuses des droits de l'homme; ainsi, il est permis de se demander si la loi fera de nouveau l'objet de recours judiciaires.

2. Pour une critique détaillée des propositions législatives, voir Eduardo González, ICTJ, *Seeking Options for the Right to the Truth in Nepal* (Chercher des solutions pour le droit à la vérité au Népal), 2012.

3. Récemment, par exemple, le président a promulgué une ordonnance qui prévoyait la combinaison des fonctions de la CVR et de la CEDF en une entité unique. Voir section 5, «Impasse législative» ci-dessus. Pour plus d'informations, voir González, Chercher des solutions pour le droit à la vérité au Népal.
4. Accord de paix global (APG) signé entre le Gouvernement du Népal et le Parti communiste népalais (maoïste), 21 novembre 2006.
5. D'après les conclusions du HCDH, les violations des droits de l'homme étaient «généralisées» avec des exécutions liées au conflit «signalées dans les 73 des 75 districts du Népal, les exceptions étant Manang et Mustang». Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, "Nepal Conflict Report" (Rapport sur le conflit au Népal) (2012), 15.
6. Pour une description complète du conflit et de ses conséquences, voir HCDH, Rapport sur le conflit au Népal (2012), 15.
7. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Rapport global 2006.
8. APG, Préambule (Traduction non officielle par ICTJ).
9. APG, section 4; Loi sur l'Armée, 2063 (28 septembre 2006).
10. Ibid., section 3.4. (Traduction non officielle par ICTJ).
11. Ibid., section 7.1.2. (Traduction non officielle par ICTJ).
12. Ibid., section 3.5. (Traduction non officielle par ICTJ).
13. Ibid., section 7.
14. Ibid., section 3.7, 3.10. (Traduction non officielle par ICTJ).
15. À titre de comparaison, la série d'accords signés afin de mettre fin au conflit au Guatemala rappelle fréquemment la longue tradition de violations des droits de l'homme et la souffrance des victimes. Voir, par exemple. Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et sur les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque, A/48/954, S/1994/751 (23 juin 1994).
16. 416. Les parties ont également consenti, entre autres, à autoriser les personnes déplacées à se réinstaller dans leurs anciennes résidences, à reconstruire les infrastructures, et à libérer les prisonniers politiques. APG, 5.2.1, section 5.2.4.
17. Voir Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, E/CN.4/2003/70 (21 janvier 2003). Le Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires (GTDFI), le HCDH, le CICR, la société civile et les familles des disparus et des détenus avaient inscrit la question des disparitions forcées à l'agenda politique du Népal en matière de justice transitionnelle quasiment dès le début du conflit et étaient parvenus à la maintenir à l'ordre du jour. Voir Madeleine Fullard, ICTJ, Disappearances in Nepal (Disparitions forcées au Népal) (2008) et Human Rights Watch, *Waiting for Justice: Unpunished Crimes from Nepal's Armed Conflict* (En attendant que justice soit faite: Les crimes impunis du conflit armé au Népal) (2008).
18. En vertu de la loi 2058 sur le terrorisme et les entreprises de déstabilisation (prévention et répression) (2002), le personnel de sécurité pouvait détenir des individus pour une période ne dépassant pas 90 jours, «s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il faut empêcher qui que ce soit de commettre toute activité qui pourrait aboutir à du terrorisme ou des entreprises de déstabilisation» (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ), www.vertic.org/media/National%20Legislation/Nepal/NP_Terrorism_Act.pdf
19. Voir Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, E/CN.4/2003/70 (21 janvier 2003). Des délégués du CICR ont exercé leurs activités à partir de New Dehli, en Inde, avant de finalement s'installer à Katmandou en 2001, www.icrc.org/eng/where-we-work/asia-pacific/nepal/overview-nepal.htm
20. Pour une analyse plus complète des disparitions forcées au Népal, voir Madeleine Fullard, *Disparitions forcées au Népal*.
21. Commission internationale de juristes (CIJ), *Commissions on Inquiry in Nepal: Denying Remedies, Entrenching Impunity* (Commissions d'enquête au Népal: refus des réparations, enracinement de l'impunité) (juin 2012).
22. Erlinda Timbreza-Valerio, Kopila Adhikari et Dhiraj Pokhrel, *Nepal: A New Hope for the Disappeared* (Népal: Un nouvel espoir pour les disparus) (2007): 101.
23. Voir Décision de la Cour suprême, *Disappearance Case*, Requête No. 3775 (1er juin 2007), 6.
24. Madeleine Fullard, *Disparitions forcées au Népal*, 4. (Traduction non officielle par ICTJ).
25. *The Code of Conduct for Ceasefire agreed between the Government of Nepal and the CPN (Maoist)* (Code de conduite régulant le cessez-le-feu entre le Gouvernement du Népal et le Parti communiste népalais (maoïste) (25 mai 2006). (Traduction non officielle par ICTJ).
26. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Report of investigation into arbitrary detention, torture and disappearances at Maharajgunj RNA barracks, Kathmandu, in 2003–2004* (Rapport d'enquête sur les détentions arbitraires, la torture et les disparitions forcées dans les baraques de l'Armée royale népalaise de Maharajgunj, Kathmandu, en 2003-2004) (mai 2006), 67.
27. Voir Fullard, *Disparitions forcées au Népal*, and Human Rights Watch, *En attendant que justice soit faite*, 7.
28. Ibid.
29. Voir ICTJ, "Beyond Relief: Addressing the Rights and Needs of Nepal's Wives of the Disappeared" (Au-delà des réparations: Répondre aux droits et aux besoins des femmes de disparus au

Népal) (août 2013): 3, citant le Rapport du Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires à la Commission des Droits de l'Homme, Mission au Népal, E/CN.4/2005/65/Add.1. (28 janvier 2005).

30. Warisha Farasat et Priscilla Hayner, ICTJ, *The Initiative for Peacebuilding, Negotiating Peace in Nepal: Implications for Justice* (L'initiative de consolidation de la paix, Négocier la paix au Népal: Les conséquences pour la justice) (juin 2009), 20. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

31. Ibid.

32. Ibid., 21.

33. La CEDF envisagée ici serait établie en vertu de la loi népalaise de 1969 sur les commissions d'enquête, qui constituait le mécanisme «traditionnel» d'établissement de commissions d'enquête au Népal. Carlos Fernández Torné, *Transitional Justice Process in Nepal: The State of the Art and Questions and Scenarios for the Future in Nepal* (Le processus de justice transitionnelle au Népal: possibilités techniques, questions et scénario pour le futur au Népal) (2013), 72.

34. L'Alliance des sept partis est composée des partis suivants: le Congrès népalais (NC); le Congrès népalais (démocratique) (NC(D)); le Parti communiste népalais (Marxiste-Léniniste Unifié) (UML); le Front populaire du Népal; le Parti des travailleurs et des paysans du Népal (NWPP); le Front uni de gauche (ULF); et le Parti de la bonne volonté (Aanandi Devi) (NSP(AD)).

35. APG, section 1.4. L'Accord du sommet avait également réaffirmé les engagements pris dans le cadre de précédents accords. Selon l'International Crisis Group, «en réitérant que tous les accords passés seraient mis en œuvre, il n'y avait pas besoin de «renégocier» les questions clés. International Crisis Group, *Népal: Faire fonctionner le processus de paix*, Rapport Asie No. 126 (15 décembre 2006), 10. (Traduction non officielle par ICTJ).

36. Voir l'Accord de 12 points conclu entre les Sept partis politiques et le Parti communiste népalais (maoïstes) (22 novembre 2005) («7. Suite à une auto-évaluation des faiblesses et des erreurs commises lors de leur participation au Gouvernement et au Parlement dans le passé, les Sept Partis Politiques ont exprimé leur engagement à ne plus répéter de telles faiblesses et erreurs à l'avenir . . . 12. En ce qui concerne les comportements inappropriés qui ont été enregistrés parmi les partis dans le passé, il a été exprimé un engagement commun de procéder à une investigation des incidents qui ont suscité des objections et de faire le nécessaire si une culpabilité est établie dans de tels cas, et de rendre cette dernière publique.») Code de conduite régissant le cessez-le-feu entre le Gouvernement du Népal et le Parti communiste népalais (maoïste) (26 mai 2006) («17. Les parties devront révéler, dès que possible, où se trouvent les citoyens qui ont disparu»). (Traduction non officielle par ICTJ).

37. APG, 5.2.7. (Traduction non officielle par ICTJ).

38. Commission des Droits de l'Homme du Népal – Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Reme-

dies and Rights Revoked: Case Withdrawals for Serious Crimes in Nepal (Révocation des droits et des voies de recours: Retrait des affaires pour des crimes sérieux au Népal) (juin 2011). (Traduction non officielle par ICTJ).

39. Dans un retournement surprenant, l'article 36 prévoit que «nulle question ne saura être soulevée devant quelque cour que ce soit dans le but de savoir si les dispositions contenues dans cette Partie ont été mises en œuvre ou non.» La Cour suprême a jugé que bien qu'elles «ne puissent pas être exécutées par la cour», en tant que principes directeurs et politiques de l'État, elles «n'ont pas un simple caractère illustratif et elles ne peuvent être négligées» et a jugé qu'il est «de la compétence et du devoir de la cour de procéder à une évaluation judiciaire sur la question de savoir si l'État a respecté ses engagements.» *Rabindra Dhakal and Others v. The Government of Nepal*, Requête No. 3575, Décision de la Cour suprême (1er juin 2007), 23–24. (Traduction non officielle par ICTJ).

40. Fullard, *Disparitions forcées au Népal*, 7. (Traduction non officielle par ICTJ).

41. *Rabindra Dhakal and Others v. The Government of Nepal*, Requête No. 3575, Décision de la Cour suprême (1er juin 2007), [www.icrc.org/ihl-nat.nsf/39a82e2ca42b52974125673e00508144/5eab6202e55a6ff3c125753f003a5722/\\$FILE/Decision%20of%20the%20Supreme%20Court%20on%20Disappearance%20Case.PDF](http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/39a82e2ca42b52974125673e00508144/5eab6202e55a6ff3c125753f003a5722/$FILE/Decision%20of%20the%20Supreme%20Court%20on%20Disappearance%20Case.PDF)

42. *Truth and Reconciliation Act* (Loi vérité et réconciliation), 2064, section 3 (“Establishment of the Commission” – Etablissement de la Commission) et 27 (“Report to be Submitted” – Rapport à soumettre) (2007).

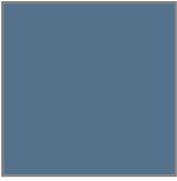
43. *Loi vérité et réconciliation*, 2064, section 25 (“Recommendation may be made for amnesty” – Recommandations potentielles pour des amnisties) (2007). (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

44. Voir, par exemple, ICTJ, *Selecting Commissioners for Nepal's Truth and Reconciliation Commission* (Sélectionner les commissaires de la Commission vérité et réconciliation du Népal) (mars 2011); Amnesty International, *Nepal: Reconciliation does not mean impunity: A Memorandum on the Truth and Reconciliation Commission Bill* (Népal: La réconciliation ne veut pas dire l'impunité: Un mémorandum sur le projet de loi pour une Commission vérité et réconciliation) (2007), www.amnesty.org/en/library/asset/ASA31/006/2007/en/e2023c77-d373-11dd-a329-2f46302a8cc6/asa310062007en.html

45. *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* 34 (Loi sur la promotion de l'unité nationale et de la réconciliation) of 1995. Voir en particulier le chapitre 4, articles 19 et 20.

46. *Journal Officiel du Népal*, Ordonnance No. 8 de 2012/2013, *Ordinance on Investigation of Disappeared Persons, Truth and Reconciliation Commission* (Ordonnance sur l'enquête relative aux disparitions forcées, à la vérité et à la réconciliation), 14 mars 2013. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).

47. González, Chercher des solutions pour le droit à la vérité au Népal, 1. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
48. La Cour suprême a suspendu la mise en œuvre de l'ordonnance en avril 2013 et rendu une décision le 3 janvier 2014. Dans cette décision, la Cour donnait raison aux requérants, qui affirmaient que les dispositions prévues aux articles 23, 25, et 29 (autorisant les amnisties pour des violations sérieuses des droits de l'homme et imposant des délais stricts à l'ouverture d'une enquête par le Procureur général) étaient contraires à la Constitution. La Cour citait le droit international, la Constitution, et sa propre décision datée de 2007 (voir note 42) et ordonnait au gouvernement de promulguer une nouvelle ordonnance qui ne contienne pas les dispositions incriminées et ne prévoient pas l'établissement séparé d'une commission vérité et d'une commission sur les disparitions. Voir Order 069-WS-0057. Supreme Court Special Bench: Honorable Justice Kalayan Shrestha, Honorable Justice Girish Chandra Lal, Honorable Justice Sushila Karki.
49. Comme nous l'avons souligné dans la Note 401, la loi portant création d'une commission vérité et d'une commission sur les disparus a été adoptée en avril 2014 et mise en application en mai 2014, maintenant la possibilité d'amnistie pour les violations graves des droits de l'homme, une clause déclarée anticonstitutionnelle par la Cour suprême quelques mois auparavant. Aucune mesure n'avait été prise pour mettre sur pied les commissions au moment de la publication de ce rapport.
50. Voir González, Chercher des solutions pour le droit à la vérité au Népal.
51. Réunion du Conseil de sécurité, S/PV.6069 (16 janvier 2009).
52. APG, section 8.2 (Traduction non officielle par ICTJ).
53. Ibid., section 8.4 (Traduction non officielle par ICTJ).
54. L'Accord garantissait le «droit fondamental des Népalais à prendre part aux élections de l'Assemblée constituante dans un environnement libre, juste et exempt de craintes.» APG, Préambule. (Traduction non officielle par ICTJ). Les élections ont eu lieu le 10 avril 2008, avec le soutien de la MINUNEP, après avoir d'abord été repoussées de juin à novembre 2011.
55. En amont des élections de l'Assemblée constituante, les parties ont rétabli la Chambre des Représentants, qui a ensuite adopté une Constitution provisoire basée sur une version modifiée d'une ancienne constitution et établi le cadre électoral nécessaire à la tenue des élections. Le 8 novembre 2006, avant la signature de l'APG, l'Alliance des sept partis et le Parti communiste népalais (maoïste) s'étaient mis d'accord sur une série de Décisions lors d'une rencontre au sommet. Les parties avaient convenu de rétablir la Chambre des Représentants, qui à son tour adopterait une constitution provisoire basée sur une version modifiée d'une ancienne constitution. Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Creating the New Constitution: A Guide for Nepali Citizens* (Créer la nouvelle constitution: Un guide pour les citoyens népalais) (2008), 49.
56. <http://un.org.np/unmin-archive/?d=activities&cp=electoral>
57. La mandat initial de deux ans de l'Assemblée constituante a expiré le 28 mai 2010 et a été prolongé comme suit: le 28 mai 2010 (pour un an); le 28 mai 2011 (pour trois mois); le 31 août 2011 (pour trois mois); et le 30 novembre 2011 (pour six mois). Des élections visant à former une deuxième Assemblée constituante ont été programmées pour le 19 novembre 2013, même si certains partis ont menacé de boycotter le vote. Voir Bahadur Basnet, Institute for Defence Studies and Analyses, "Calling Elections in Nepal" (Programmer des élections au Népal) (24 juin 2013), www.idsa.in/idsacomments/CallingElectionsinNepal_PostBahadurBasnet_240613
58. Pour une analyse prolongée de la politique népalaise et des stratégies à l'œuvre à l'occasion de la rédaction d'une constitution permanente, voir International Crisis Group, *Nepal's Constitution (II): The Expanding Political Matrix* (La Constitution du Népal (II): Une matrice politique en expansion), Rapport Asie No. 234 (27 août 2012).
59. International Crisis Group, *Nepal's Constitution (I): Evolution Not Revolution* (La Constitution du Népal (I): Une évolution, pas une révolution), Rapport Asie No. 233 (27 août 2012). i. (Traduction non officielle de l'anglais par ICTJ).
60. BBC, "Nepal Profile: Timeline" (Profil du Népal: Chronologie) www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-12499391
61. Exposé de Mme Karin Landgren, Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies au Népal, sur la demande que le Népal a faite à l'ONU d'appuyer son processus de paix, Réunion du Conseil de sécurité (15 janvier 2010): 1.
62. González, Chercher des solutions pour le droit à la vérité au Népal, 6.
63. Les poursuites judiciaires engagées contre un membre de l'Armée et des cadres maoïstes constituent un facteur de pression possible sur les élites politiques et militaires. En janvier 2013, les autorités britanniques ont arrêté le Colonel népalais Kumar Lama, un officier actif, et l'ont accusé d'actes de tortures commis durant le conflit. En janvier 2013, cinq cadres maoïstes ont été arrêtés dans le district de Dailekh, à l'Ouest du Népal, et accusés dans une affaire de meurtre commis durant le conflit.



Il existe une tension inévitable entre le rôle des médiateurs, qui cherchent à aboutir à un accord de paix opérationnel, et les praticiens de la justice transitionnelle, qui cherchent à imposer une obligation de rendre des comptes pour les violations et les crimes commis durant le conflit. Les deux disciplines sont conscientes de la nécessité d'adopter une solution intégrale, mais elles sont parfois en désaccord, surtout en ce qui concerne l'agencement des priorités. Les experts en matière de justice transitionnelle sont souvent mis à contribution une fois que les principes de base d'un accord de paix ont été fixés, afin d'apporter un soutien technique aux mesures d'obligation de rendre des comptes décidées par les parties. La communauté de paix passe de la médiation aux nombreuses tâches de consolidation de la paix, parmi lesquelles se trouve la justice transitionnelle.

Trouver la bonne adéquation n'est jamais simple: les praticiens de la justice transitionnelle peuvent être amenés à soutenir des mesures d'obligation de rendre des comptes qui correspondent plus aux besoins des parties au processus de paix qu'aux droits des victimes; les médiateurs de paix peuvent estimer que la durabilité et la légitimité du processus sont affaiblies par les tensions qui entourent l'obligation de rendre des comptes.

Des efforts ont été déployés afin d'identifier les principes et les expériences qui peuvent permettre de mieux comprendre ces difficultés. La prolifération des ouvrages consacrés à la justice transitionnelle a contribué à donner le sentiment que des solutions techniques sont peut-être disponibles pour ce qui est des dilemmes politiques, à condition de pouvoir être mises en pratique. Il existe des doutes: les mesures techniques sont limitées par les paramètres fixés par des décisions politiques; les connaissances acquises et systématisées au cours des dernières années sont importantes mais elles ne peuvent remplacer l'analyse politique concrète et l'exercice du discernement.

Dans certaines situations d'après-conflit, les commissions vérité ont été reconnues pour leur contribution dans divers domaines: elles ont fourni un espace permettant de surmonter les traumatismes liés aux atrocités, elles ont donné aux victimes et aux groupes marginalisés l'opportunité de défendre leur droit à obtenir réparation, et elles ont procuré aux décideurs politiques les informations dont ils avaient besoin pour élaborer des garanties de non-répétition.

Certains de ces succès ont été présentés comme une panacée, et les expériences de certains pays, en particulier celle de l'Afrique du Sud, ont été considérées comme universellement applicables. Surtout, une approche réductrice a été le témoin de commissions

proposées comme une alternative viable à la responsabilité pénale, transformant de piètres suppositions quant à la psychologie des auteurs d'exactions et de leurs victimes en solutions. Une imitation pure et simple a remplacé une réflexion approfondie sur les dilemmes présentés par l'obligation de rendre des comptes, et plusieurs tentatives de créer des commissions vérité en ont subi les conséquences dès leur conception et jusqu'à leur mise en œuvre.

Un corpus croissant d'observation de bonnes pratiques a été appliqué de manière mécanique dans des circonstances variées, avec des résultats peu satisfaisants. Certaines commissions de vérité récentes sont parvenues à remplir leur mission en dépit de conditions difficiles, mais d'autres se sont heurtées à de graves problèmes, dus soit à une imitation simpliste du modèle spécifique utilisé par un autre pays, soit à l'application inflexible d'un corpus croissant de connaissances dans le domaine de la justice transitionnelle.

Puisque les commissions vérité continuent d'être proposées et créées de par le monde, comme en Colombie, en Irlande du Nord et au Mali, il est impératif d'éviter de tels problèmes, de manière à ce que les processus de paix puissent profiter des contributions des mécanismes de recherche de la vérité. Le symposium a permis de dégager cinq points essentiels qui peuvent aider les médiateurs et les praticiens à renforcer les processus de paix et les mécanismes de justice transitionnelle.

1. Une commission vérité, pour quoi faire? Il est nécessaire que toutes les parties conçoivent clairement l'objectif et la vision du cadre de paix et de justice

Les parties au processus de paix doivent concevoir clairement les raisons pour lesquelles une commission vérité peut être intégrée à un accord. Il n'est tout simplement pas suffisant d'affirmer qu'une telle institution constitue désormais une pratique généralisée ou qu'elle a été couronnée de succès dans d'autres pays. Une motivation vague ou générique peut cacher plusieurs attentes incompatibles qui entraveront l'efficacité de la recherche de la vérité.

Différentes parties prenantes auront des attentes différentes, et légitimes, des résultats que peut atteindre une commission vérité. Il faut toutefois que toutes reconnaissent que si elles ne s'engagent pas clairement à garantir les droits et les besoins des victimes, et donc la confiance des victimes, une commission vérité est vouée à l'échec. Les objectifs envisagés par les participants à une négociation doivent être compatibles avec l'objectif fondamental de la recherche de la vérité dans ses

aspects d'établissement des faits, de reconnaissance des expériences des victimes, et d'éclaircissement historique.

À cet égard, les commissions doivent réaffirmer leur engagement en faveur du droit à la vérité. Quelle que soit leur contribution à d'autres mesures d'obligation de rendre des comptes, les commissions vérité doivent s'articuler autour de l'obligation du gouvernement de mener une enquête authentique et aussi complète que possible sur les violations flagrantes des droits de l'homme.

Une vision claire des objectifs d'une commission vérité, l'engagement primordial en faveur du droit à la vérité, et les contributions attendues au processus de paix doivent être assortis de réalisme. Il est impossible pour une commission d'enquêter sur toutes les violations, de s'acquitter de toutes les fonctions de la justice transitionnelle, et de s'occuper de toutes les victimes. Il est crucial de faire preuve d'honnêteté envers les parties prenantes afin de garantir que chaque groupe décide de la dimension que prendront ses engagements et ses contributions.

Une vision claire des objectifs de la commission, et une représentation réaliste des résultats que celle-ci peut espérer obtenir, contribueront également à déterminer un mandat légal réalisable. L'étendue d'un mandat doit dépendre des demandes exprimées et des capacités effectives du pays, et non pas s'appuyer sur un modèle abstrait ou une tendance observable qui donneraient l'impression que c'est ainsi qu'il faut procéder.

2. Où aura lieu la commission? Une évaluation réaliste des conditions et de la demande est nécessaire

Afin d'évaluer comme il convient les conditions dans lesquelles une commission vérité est proposée, il est indispensable de cerner le type de conflit auquel se rapportent les négociations de paix. Chaque conflit, en fonction de son intensité, de sa durée, et des schémas de violence observés, aura des répercussions différentes sur les besoins des victimes et le degré de risque judiciaire auquel seront confrontées les parties. Il est également crucial d'évaluer les rapports de force entre les parties en présence, ces derniers fixant les paramètres de la négociation et la réciprocité des compromis atteints.

Les types de violations perpétrées par les parties et le pouvoir relatif de ces dernières dans le cadre des négociations peuvent indiquer leur degré de disposition à accepter une commission vérité et leur attitude vis-à-vis de celle-ci. Sans effectuer une telle analyse, il serait difficile de comprendre les motivations des différents acteurs: sollicitent-ils, par exemple, la création d'une commission vérité dans le but de justifier le rôle qu'ils ont joué dans le passé, d'embarrasser un adversaire, de chercher une résolution extra-judiciaire des incidents dans lesquels ils sont impliqués ou encore de trouver des moyens d'obtenir réparation pour les victimes?

Dans chaque situation, les médiateurs et les praticiens de la justice transitionnelle doivent établir s'il existe une demande locale organisée et soutenue suffisante pour que la recherche de la vérité parvienne à surmonter une résistance et une méfiance possibles.

Il est arrivé que des participants extérieurs introduisent un modèle de commission vérité dans un processus de paix et alimentent artificiellement la demande. Si le partage d'informations au sujet des politiques de justice transitionnelle disponibles constitue une approche pertinente et utile, la promotion active d'une commission vérité alors que les acteurs locaux n'y sont pas très réceptifs et qu'il n'existe guère de demande en la matière risque de créer une commission qui ne disposerait que d'un faible appui et qui serait incapable de surmonter les obstacles prévisibles dressés par des éléments perturbateurs.

D'autres éléments objectifs doivent également être analysés avec soin, notamment la situation sécuritaire et la cessation effective des hostilités. Il est en outre crucial de savoir si le pays peut mobiliser des capacités et des ressources adéquates pour assurer les mesures de justice transitionnelle qu'il a choisies.

3. Quand le processus est-il censé se dérouler? Il est essentiel de faire preuve de tactique pour guider le processus de paix dans ses différentes phases

Un modèle idéalisé et légaliste confierait probablement à toutes les mesures de justice traditionnelles un déroulement parallèle, arguant du fait que les réparations, la recherche de la vérité et la justice pénale répondent à des droits spécifiques des victimes qui nécessitent une prise en charge immédiate. Toutefois, étant donné les caractéristiques de chaque processus de paix, il y a de fortes chances que l'obligation de rendre des comptes soit un processus qui s'inscrive sur le long terme, au cours duquel chaque mesure de justice transitionnelle connaîtra des stades d'intensité différente et où les différentes institutions établiront des séquences en corrélation les unes avec les autres, liées parfois de manière causale.

En s'appuyant sur l'analyse qu'ils font de la situation, les médiateurs et les praticiens de la justice transitionnelle devraient évaluer non seulement les mesures nécessaires, mais également celles qui ont des chances de succès.

Dans certains cas, un désir de simultanéité et d'immédiateté a conduit à un amalgame de toutes les attentes et à de nombreuses tâches au sein d'une unique institution: une commission vérité, puissante sur le papier, qui sera vraisemblablement chargée d'établir les faits et de déterminer les politiques à suivre en matière de poursuites et les réparations. Une telle approche peut avoir pour conséquence une commission dotée d'un mandat trop étendu, des instruments légaux d'une complexité excessive, ou une demande irréaliste en termes de capacités et de ressources.

La capacité à utiliser la fenêtre d'opportunité inégalable qui est ouverte lors un processus de paix constitue un autre aspect fondamental du choix du moment opportun à l'établissement d'une commission. Il y aura des périodes d'activité intense, où les parties prenantes seront plus disposées à faire avancer les solutions et les modèles de justice transitionnelle; il y aura aussi des temps morts, où l'attention politique sera faible. Les médiateurs et les praticiens de la justice transitionnelle doivent s'assurer que les parties ont conscience de leurs propres choix. Que ces dernières favorisent la vitesse ou une approche plus réfléchie et plus lente, il faut que leurs raisons et leurs calculs soient clairs et propices à la mise en œuvre réussie d'une commission.

4. Comment cette vision peut-elle être mise en œuvre? Il est important de faire la distinction entre les obligations et les bonnes pratiques

La prolifération de normes destinées à régir la création et la mise en œuvre d'une commission vérité a, dans certains cas, suscité des problèmes. Il est difficile de dire si ces dernières constituent des obligations en matière de droits de l'homme ou si elles relèvent d'une catégorie de prescriptions différente.

Dans certains cas, des pratiques ayant joué un rôle déterminant dans la réussite d'une commission dans un contexte donné ont été élevées au rang de consigne à suivre pour garantir une réussite dans d'autres contextes. Mais toutes les pratiques ne sont pas transposables et accepter trop de propositions normatives peut se traduire par une formule «uniformisée» qui enlève toute initiative et toute créativité aux praticiens.

Il va sans dire que certaines obligations de l'État doivent être respectées si les parties se sont engagées à mettre en place une commission vérité et d'autres mesures de justice transitionnelle. Ces obligations incluent les droits des victimes à obtenir réparation complète, y compris: le droit à la vérité et le refus d'octroyer des amnisties pour les violations des droits de l'homme les plus graves; l'obligation pour toute mesure de justice transitionnelle d'observer les garanties fondamentales inhérentes à une procédure équitable; et l'obligation de ne pas discriminer quelque groupe que ce soit pour des motifs de race, de religion, de genre, ou autres caractéristiques. D'autres éléments peuvent constituer des approches prudentes ou des pratiques qu'il est souhaitable de mettre en œuvre si possible, mais ils sont tributaires des caractéristiques et des conditions locales.

L'importance du respect des obligations des droits de l'homme est évidente: en l'absence d'un engagement ferme à l'égard des droits de l'homme, des éléments perturbateurs puissants peuvent faire pression sur les parties pour priver les victimes de leurs droits, par exemple en couvrant d'immunité les auteurs d'exactions, par le biais d'amnisties générales, ou en proposant une commission vérité dans le but d'entraver les enquêtes pénales.

Cela étant, reconnaître que les principes des droits de l'homme montrent la voie à suivre exige une certaine modestie. Les commissions vérité peuvent contribuer à faire appliquer les droits des victimes, mais l'application intégrale du droit à la vérité – que chaque victime ait connaissance de tous les faits pertinents relatifs aux circonstances et aux motifs des violations – est hors de portée de la plupart des commissions vérité.

En effet, les commissions vérité ne sont généralement pas conçues pour entreprendre des enquêtes médico-légales au sujet de chaque violation. Des schémas variés de violations perpétrées au cours d'une période prolongée de conflit et de répression peuvent laisser la porte ouverte non seulement à l'impunité mais aussi au manque d'information. Les commissions vérité peuvent contribuer à identifier les victimes, à établir les schémas de violations, à faire la lumière sur les contextes historiques et, dans certains cas, à faire la lumière sur les faits liés à des incidents spécifiques. Ces tâches, si utiles soient-elles, devraient être vues comme le début d'engagements sociaux et gouvernementaux plus vastes, et non comme leur fin.

À l'intérieur des paramètres définis par les obligations relatives aux droits de l'homme, les participants à un processus de paix devraient préserver un certain degré de flexibilité et de créativité pour donner les meilleures chances à une future commission vérité, par exemple, en décidant du rythme à adopter pour le processus de création d'une commission vérité, de l'importance relative de ses pouvoirs, de la prolongation de son mandat, du procédé de nomination de ses membres, et d'autres caractéristiques.

5. Qui sera chargé d'exécuter cette vision? Le facteur humain est décisif dans les commissions vérité

Les commissions vérité sont des institutions exceptionnelles établies dans des circonstances exceptionnelles, souvent sans précédent. En raison de leur caractère unique, il est souvent difficile de leur trouver des dirigeants appropriés. Les commissaires qui ont eu un impact important sur leurs sociétés ont fait preuve d'un mélange d'autorité personnelle, d'esprit d'équipe et de solides compétences. Une heureuse combinaison de ces caractéristiques a permis de secourir certaines commissions en proie à des situations difficiles, à des mandats faibles, ou à la méfiance des parties prenantes. Dès lors, des commissions créées «dans les règles de l'art» se sont heurtées à des différends quant à l'aptitude ou aux capacités des commissaires et du personnel.

Sélectionner des commissaires solides et veiller à ce qu'ils puissent recruter un personnel compétent constitue une condition sine qua non de la réussite d'une commission. L'analyse de différents cas montre qu'il n'existe pas un unique mécanisme éprouvé qui permettrait de garantir la composition opti-

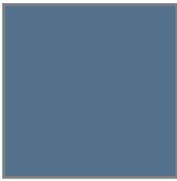
male d'une commission. La tendance récente qui consiste à choisir des commissaires en fonction de leur représentativité est compréhensible dans des sociétés divisées mais ne garantit pas que les commissions aient à leur disposition les compétences, l'esprit d'équipe, ou même la légitimité dont elles auront besoin.

Les commissaires doivent prendre des décisions essentielles concernant les priorités et les méthodes de la commission, clarifier les passages obscurs ou ambigus de leur mandat, entamer le dialogue avec les différents groupes, construire des alliances et neutraliser les éléments perturbateurs. Si, au lieu de cela, ils consacrent leur temps et leur énergie à régler des conflits internes ou à s'occuper de former un tant soit peu les effectifs pour faire face à l'insuffisance des capacités, la commission en pâtira.

Nous sommes convaincus que les commissions vérité peuvent contribuer à la résistance et à la pérennité des processus de paix sur le long terme, mais, pour ce faire, elles doivent être capables de fonctionner et de s'acquitter de tâches fondamentales. Trop de commissions récentes ont été confrontées à des problèmes, d'ordre opérationnel ou politique, qui ont nui à la qualité de leurs produits ou au respect des délais accordés à leur réalisation.

Les connaissances accumulées dans le domaine de la justice transitionnelle ont contribué à identifier de bonnes pratiques et à glaner des leçons positives en provenance de différents pays, mais celles-ci ne sauraient se substituer à une analyse rigoureuse des conditions locales. Une commission vérité devrait être régie par les critères suivants: un engagement ferme à l'égard des droits des victimes, en particulier le droit à la vérité, tout en étant attentif aux conditions spécifiques à chaque processus de paix.

En tant que médiateurs et praticiens de la justice, nous aurons inévitablement affaire aux questions et aux angoisses des participants et autres parties prenantes au processus de paix. Il est de notre responsabilité de les aider à définir leur objectif le plus précisément possible et à connaître les options qui s'offrent à eux s'agissant des obligations relatives aux droits de l'homme. Il nous faut encourager les parties et les autres participants à mettre en place un maximum de garanties pour créer une commission qui soit indépendante, efficace et légitime de sorte qu'elle puisse contribuer pleinement au processus de paix.



LISTE DES PARTICIPANTS

M. Kofi Appenteng

Directeur général, Constant Capital (Ghana) Limited; Président du Conseil d'administration, Centre international pour la justice transitionnelle

Mme Cécile Aptel

Conseillère principale en matière de politique juridique, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

M. Jean Arnault

Chercheur non-résident, Centre pour la coopération internationale, Université de New York; Ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la Géorgie, l'Afghanistan, le Burundi et le Guatemala; Membre du Conseil d'administration de Conciliation Resources

M. Levent Bilman

Directeur, Division des politiques et de la médiation, Département des affaires politiques des Nations Unies

Mme Lydia Kemunto Bosire

Spécialiste des questions politiques, Groupe de la planification politique, Division des politiques et de la médiation, Département des affaires politiques des Nations Unies

M. Pablo de Greiff

Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition; Directeur de la recherche, Centre international pour la justice transitionnelle

M. Alvaro de Soto

Ancien Envoyé spécial des Nations Unies pour l'Amérique Centrale, le Myanmar, Chypre, le Sahara occidental et pour le conflit israélo-arabe; Professeur Invité de Résolution des conflits, Sciences Po, Paris

M. Alan Doss

Conseiller politique principal, Fondation Kofi Annan; Ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la République démocratique du Congo et pour le Libéria

Mme Joy Elyahou

Observatrice permanente adjointe et conseillère juridique, Comité international de la Croix-Rouge

Mme Juanita Goebertus Estrada

Conseillère, Bureau du Haut-Commissaire pour la paix, Gouvernement de Colombie

M. El Hadji Mbacké Fall

Conseiller principal du Président de l'Assemblée Nationale du Sénégal en charge des affaires politiques et stratégiques

Mme Barbara Goedde

Spécialiste des questions politiques adjointe, Fondation Kofi Annan

M. Eduardo González

Directeur du Programme vérité et mémoire, Centre international pour la justice transitionnelle

M. Martin Griffiths

Conseiller stratégique d'Inter Mediate; Fondateur du Centre pour le dialogue humanitaire; Ancien Chef de Mission adjoint de la Mission de supervision des Nations Unies en Syrie; Ancien Directeur adjoint du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Mme Priscilla Hayner

Auteur et experte indépendante dans le domaine de la justice transitionnelle

Mme Joëlle Jenny

Directrice du Département Prévention des conflits et politique de sécurité, Service européen pour l'action extérieure, Union Européenne

Mme Minna Kukkonen

Conseillère du Président Martti Ahtisaari, Crisis Management Initiative

Mme Sofia Macher

Présidente adjointe de la Commission vérité des Îles Salomon; Ancienne Commissaire, Commission vérité et réconciliation du Pérou; Présidente du Conseil des réparations du Pérou

M. Ian Martin

Ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Timor oriental, le Népal et la Libye; Ancien Secrétaire général d'Amnesty International

Mme Marcie Mersky

Directrice des programmes, Centre international pour la justice transitionnelle

Mme Betty Murungi

Vice-Présidente de la Commission kényane des droits de l'homme; Ancienne Vice-Présidente et commissaire de la Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya

Mme Elena Naughton

Consultante, Centre international pour la justice transitionnelle

S.E. M. Moustapha Niasse

Président de l'Assemblée Nationale du Sénégal; Ancien Premier Ministre du Sénégal; Ancien Ministre des Affaires Étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur; Ancien Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur le processus de paix en République démocratique du Congo (2001-2003)

Dr. Min Zaw Oo

Directeur des négociations et de la mise en œuvre du cessez-le-feu, Centre pour la paix au Myanmar

M. Ahmedou Ould Abdallah

Ambassadeur, Président du Centre des stratégies pour la sécurité du Sahel-Sahara; Ancien Représentant spécial pour le Secrétaire général des Nations Unies pour la Somalie, le Burundi et l'Afrique de l'Ouest; Ancien Ministre des Affaires étrangères et de la coopération, et ancien Ministre du commerce et des transports de la Mauritanie

M. William R. Pace

Coordinateur, Coalition pour la Cour pénale internationale

M. Jonathan Prentice

Conseiller politique spécial, International Crisis Group

M. Robert Pulver

Chef du Service consultatif du droit pénal et des questions judiciaires, Bureau de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité, Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

M. Félix Reátegui

Associé principal, Programme vérité et mémoire, Centre international pour la justice transitionnelle

M. Jordan Ryan

Administrateur assistant et Directeur du Bureau de la prévention des crises et du relèvement du Programme des Nations Unies pour le développement

M. Paul Seils

Vice-Président et Conseiller général, Centre international pour la justice transitionnelle

M. Lamin J. Sise

Ancien Directeur de cabinet pour les affaires juridiques et les droits de l'homme du Secrétaire général des Nations Unies

M. Ronald C. Slye

Professeur, Seattle University School of Law
Ancien Commissaire de la Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya

M. Joan Edelman Spero

Membre du Conseil d'Administration, Centre international pour la justice transitionnelle; Professeur invité, Foundation Center

M. Mohamed Suma

Chef du Bureau, Côte d'Ivoire, Centre international pour la justice transitionnelle

M. David Tolbert

Président, Centre international pour la justice transitionnelle

Dr. Rodrigo Uprimny

Directeur Exécutif, Centre d'études de droit, justice et société

M. Howard Varney

Conseiller de programme, Centre international pour la justice transitionnelle

M. Francesc Vendrell

Professeur adjoint de Relations internationales, Ecole Paul H. Nitze d'études internationales avancées de l'Université Johns Hopkins; Chercher invité, Ecole d'économie et de sciences politiques de Londres; Ancien Représentant spécial de l'UE pour l'Afghanistan; Ancien Représentant personnel du Secrétaire général et Responsable de la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan

S.E. M. Christian Wenaweser

Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Représentant permanent de la Mission permanente du Liechtenstein auprès des Nations Unies

Mme Theresa Zitting

Ministre Conseillère, Chef de la Section politique de la Mission permanente de la Finlande auprès des Nations Unies

Photos de couverture : *Première de couverture, rangée du haut, en partant de la gauche :* Croix érigées en mémoire des victimes tuées par les Forces armées du Guatemala lors d'une manifestation devant l'Ambassade du Guatemala à Buenos Aires (Marcos Brindicci/Reuters/Corbis) ; Combattants rebelles au Népal (Binod Joshi/AP/Corbis) ; Enfant prenant la parole lors d'un rassemblement pour la Commission vérité, justice et réconciliation au Kenya (CVJR au Kenya). *Rangée du milieu :* Une petite fille court devant un graffiti pacifiste réalisé au cours de la violence post-électorale de 2007-2008 et un poster du candidat à l'élection présidentielle Raila Odinga, dans le bidonville de Kibera à Nairobi, Kenya (Ben Curtis/AP) ; Audiences de la Commission vérité et réconciliation en Sierra Leone, 2003 (CVR). *Rangée du bas :* Un homme décrit une fresque représentant la réconciliation à Freetown, en Sierra Leone (Kenny Lynch) ; L'ancien Président du Nigéria Olusegun Obasanjo, lors de pourparlers de paix en République démocratique du Congo (Lucas Dolega/epa/Corbis) ; Suivi du Rapport final de la Commission vérité et réconciliation du Pérou par la Commission interaméricaine des droits de l'homme, novembre 2013 (Eddie Arrossi). *Quatrième de couverture, rangée du haut, en partant de la gauche :* Des chefs de l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque signent le dernier document d'une série d'accords de paix fixant le calendrier final de

la mise en œuvre des accords (Douglas Engle) ; Fresque représentant le Massacre de Rancho Bejuco, au Guatemala, qui a eu lieu le 29 juillet 1982 (Erik Hungerbuhler). *Rangée du milieu :* Une femme regarde des photos de victimes de disparition forcée en Colombie, lors de la Journée internationale des disparus (Colectivo Desde el 12) ; Manifestation de soutien et de solidarité à l'audience publique consacrée aux femmes et aux filles de la Commission vérité et réconciliation de Sierra Leone, 22 mai 2003 (Sara Tollefson/CVR) ; Des experts médico-légaux procèdent à l'exhumation d'une fosse commune à Tomasica, où des douzaines de corps de civils bosniaques de la ville de Prijedor auraient été enterrés par les forces serbes de Bosnie (Samir Sinanovic). *Rangée du bas :* Une famille allume un cierge en souvenir des disparus au Népal, à l'occasion de la Journée internationale des disparus (Santosh Sigdel/ICTJ) ; Dinah Shelton témoigne lors d'une audience consacrée à la politique publique des réparations aux victimes du conflit armé interne au Guatemala devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme, 15 mars 2013 (Eddie Arrossi) ; Le gouvernement du Guatemala présente des excuses publiques le 15 décembre 2011 pour le Massacre de Dos Erres, qui a eu lieu le 6 décembre 1982 (Gouvernement du Guatemala).

ICTJ | Justice
Vérité
Dignité

 **Kofi Annan**
FOUNDATION

