



# Assemblée générale

Distr. générale  
21 août 2017  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Trente-sixième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

### **Note du Secrétariat**

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport thématique du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, en application de la résolution 27/3 du Conseil.

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial décrit les principales activités qu'il a menées entre octobre 2016 et juillet 2017. Il se penche également sur la question de la justice transitionnelle dans les contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit, qui sont très différents des contextes post-régime autoritaire dans lesquels le modèle de la justice transitionnelle a initialement pris forme. Soulignant qu'il est urgent d'améliorer l'efficacité de la justice transitionnelle dans ces nouveaux contextes, le Rapporteur spécial fait valoir que, dans de tels cas, cette dernière doit comprendre un volet important portant sur la mise en place d'institutions. La mise en place d'institutions étant un processus à long terme, il souligne également à quel point il est important de prendre des dispositions pour accroître la réactivité des mesures de justice transitionnelle. Le Rapporteur spécial insiste sur le fait qu'il importe que les initiatives soient adaptées au contexte et à des objectifs bien définis. Dans le rapport, il se penche sur l'amélioration de la protection des témoins, les stratégies de hiérarchisation des priorités et les mesures visant à renforcer la société civile en tant que dispositifs permettant de réagir rapidement tout en offrant la possibilité de mettre en place une action soutenue dans les domaines de la vérité, de la justice, de la réparation et de la non-répétition.

\* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



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

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Activités du Rapporteur spécial .....	3
A. Visites de pays .....	3
B. Communications et communiqués de presse .....	3
C. Autres activités .....	3
III. Cadre juridique.....	5
IV. Le problème .....	7
V. Les origines de la justice transitionnelle : les contextes post-régime autoritaire.....	7
A. La justice transitionnelle dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit .....	9
B. Les problèmes liés aux capacités dans les cadres légaux existants .....	11
VI. Accroître l'efficacité de la justice transitionnelle.....	12
VII. Davantage de réponses immédiates.....	14
VIII. Stratégies de hiérarchisation des priorités .....	15
IX. Renforcement de la société civile.....	17
X. Conclusions et recommandations .....	18
A. Conclusions .....	18
B. Recommandations.....	19

## I. Introduction

1. Dans le présent rapport, soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 27/3, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition décrit les principales activités qu'il a menées entre octobre 2016 et juillet 2017. Il examine ensuite les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit, qui sont très différents des situations succédant à un régime autoritaire dans lesquelles le modèle de la justice transitionnelle avait initialement été conçu. Comme dans le cas d'autres initiatives relatives à la justice et aux droits de l'homme, la mise en œuvre de la justice transitionnelle dans de nouveaux contextes se révèle difficile.

2. Le modèle traditionnel de la justice transitionnelle était basé sur l'existence de certaines conditions préalables, parmi lesquelles la solidité institutionnelle, qui, le plus souvent, ne sont pas en place après un conflit. Dans de tels contextes, le projet de justice transitionnelle devrait comprendre un volet important consacré au renforcement des institutions. Puisqu'il s'agit d'un processus à long terme, cependant, le Rapporteur spécial propose des orientations sur les initiatives qui peuvent être entreprises dans l'intervalle afin d'améliorer l'efficacité de la justice transitionnelle dans ces situations difficiles.

## II. Activités du Rapporteur spécial

### A. Visites de pays

3. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement sri-lankais de son invitation et a le plaisir d'annoncer qu'il effectuera une visite du 10 au 23 octobre 2017. Il regrette de ne pas encore avoir reçu de réponse aux demandes de visite qu'il a adressées au Brésil, au Cambodge, au Guatemala, à la Guinée, à l'Indonésie, au Japon, au Kenya, au Népal, à la République démocratique du Congo et au Rwanda.

4. Le Rapporteur spécial a effectué une visite consultative technique en Gambie du 8 au 12 mai 2017, en coordination avec la Coordinatrice résidente des Nations Unies et le bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Gouvernement et de la société civile, ainsi que des membres du corps diplomatique et des universitaires. La visite avait pour but de permettre au Rapporteur spécial de réaliser une évaluation préliminaire de la situation et de donner des conseils sur les processus de transition en cours dans le pays.

### B. Communications et communiqués de presse

5. Entre décembre 2016 et juin 2017, le Rapporteur spécial a adressé 11 communications aux Gouvernements des États suivants : Argentine, Colombie, Congo, France, Guatemala, Iran (République islamique d'), Népal, Nigéria, Sri Lanka et Uruguay (voir A/HRC/35/44). Il a aussi publié des communiqués de presse concernant l'Argentine et l'Espagne, ainsi que sur des questions thématiques ayant trait à son mandat.

### C. Autres activités

6. Le 18 octobre 2016, le Rapporteur spécial a prononcé un discours liminaire pour célébrer le dixième anniversaire du Centre on Human Rights in Conflict de l'Université d'East London.

7. Le 5 décembre 2016, le Rapporteur spécial a participé à un séminaire sur la justice transitionnelle à Londres, au Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth.

8. Le 7 décembre 2016, le Rapporteur spécial a participé à une réunion organisée par Impunity Watch à la Haye (Pays-Bas), sur le thème « Victim participation : the way forward » (la participation des victimes : la voie à suivre) et a fait un exposé public sur l'avenir de la justice transitionnelle au Ministère néerlandais des affaires étrangères.
9. Le 8 décembre 2016, le Rapporteur spécial a participé à une réunion de donateurs organisée par le Ministère néerlandais des affaires étrangères sur l'avenir de l'appui à la justice transitionnelle.
10. Le 14 février 2017, le Rapporteur spécial a participé à une conférence internationale de haut niveau intitulée « Médiation : possibilités et limites. Expériences récentes en faveur de la paix », organisée par le Ministère belge des affaires étrangères à Bruxelles.
11. Le 18 mars 2017, le Rapporteur spécial a participé, par vidéoconférence, à un atelier sur le thème « North-South dialogue : bridging the gap in transitional justice » (dialogue Nord-Sud : combler les lacunes de la justice transitionnelle), qui s'est tenu à la faculté de droit de l'Université de Californie (Berkeley). Il a prononcé un discours liminaire intitulé « Pursuing truth and accountability after mass violence : is it time to revisit the transitional justice paradigm? » (recherche de la vérité et établissement des responsabilités après la violence collective : Est-il temps de réexaminer modèle de la justice transitionnelle ?)
12. Le 20 avril 2017, le Rapporteur spécial a prononcé un discours liminaire pour l'inauguration de l'Institute for Genocide and Mass Atrocity Prevention de l'Université de Binghamton, dans l'État de New York.
13. Du 4 au 7 mai 2017, le Rapporteur spécial a participé à la neuvième Table ronde mondiale de la BMW Foundation, à Bogotá, qui avait pour thème « Responsibility, trust and reconciliation in post-conflict societies » (responsabilité, confiance et réconciliation dans les sociétés sortant d'un conflit). L'événement a été organisé en partenariat avec l'Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation.
14. Les 16 et 17 mai 2017, le Rapporteur spécial a participé à une journée de réflexion interinstitutions sur le thème « United Nations support for transitional justice in Sri Lanka » (l'appui apporté par les Nations Unies à Sri Lanka en matière de justice transitionnelle), qui s'est tenue au Siège de l'ONU.
15. Le 6 juin 2017, le Rapporteur spécial a organisé une réunion d'experts sur la justice traditionnelle en situation d'après-conflit, à Genève, en vue de l'élaboration du présent rapport.
16. Les 12 et 13 juin 2017, le Rapporteur spécial a participé à un débat public sur la justice transitionnelle à San Salvador, organisé par le bureau régional du HCDH pour l'Amérique centrale et l'ambassade du Canada. Il a profité de sa présence en El Salvador pour engager le Ministre des affaires étrangères et certains membres des organes législatifs à examiner certaines questions touchant à la justice transitionnelle dans le pays.
17. Le 22 juin 2017, le Rapporteur spécial a prononcé un discours liminaire sur le thème « Rethinking transitional justice : what does it mean today? » (repenser la justice traditionnelle : Quel sens a cette notion aujourd'hui ?) à l'occasion du dixième anniversaire de l'Oxford Transitional Justice Network à Oxford (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).
18. Le 25 juin 2017, le Rapporteur spécial a prononcé un discours liminaire lors d'une conférence sur le thème « Large-scale violence and its aftermaths » « (la violence à grande échelle et ses séquelles) à l'Université Kean, à Union, dans le New Jersey (États-Unis d'Amérique).
19. Les 28 et 29 juin, le Rapporteur spécial a organisé une réunion d'experts à New York, à laquelle ont participé des représentants des Nations Unies et des acteurs de la société civile, afin de débattre des principaux aspects de l'étude mondiale sur la justice transitionnelle qui a été demandée par le Conseil des droits de l'homme au paragraphe 1 f) de sa résolution 18/7. En marge de cette réunion, le Rapporteur spécial a rencontré les représentants de l'ONU pour discuter du rôle de l'Organisation et des moyens d'améliorer la coordination entre les organismes des Nations Unies.

### III. Cadre juridique

20. Bien que la question de la pertinence de la distinction entre transition post-régime autoritaire et transition post-conflit n'ait pas souvent été expressément abordée dans les écrits sur la justice transitionnelle (peut-être en raison de son origine dans le cas de la transition post-régime autoritaire), la justice transitionnelle est avant tout perçue comme une tentative de réparer des violations des droits de l'homme. Cependant, tant le droit international des droits de l'homme que le droit international humanitaire imposent des obligations aux États qui sortent d'un conflit. Celles-ci sont au cœur du projet de justice transitionnelle dans les situations d'après-conflit et comprennent notamment les obligations : a) de mener des enquêtes, ainsi que de poursuivre et de condamner les personnes accusées de graves violations de droits ; b) d'informer les victimes et la société en général de l'ensemble des faits connus et des circonstances des exactions commises par le passé ; c) d'assurer aux victimes des mesures de restitution, d'indemnisation et de réadaptation ; d) de garantir la non-répétition de ces violations. Ces obligations positives se fondent sur de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>1</sup>.

21. Les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels s'y rapportant constituent les fondements du droit international humanitaire, qui établit les droits et obligations liés aux situations de conflit. Bien qu'elles se rapportent principalement aux conflits entre États, l'article 3 commun aux Conventions de Genève et le Protocole II ont des conséquences pour les conflits armés non internationaux<sup>2</sup>. L'article 3 commun aux Conventions de Genève établit des règles fondamentales applicables à toutes les parties à un conflit, leur imposant de traiter tous les combattants avec humanité, sans exception. Il interdit expressément le meurtre, la mutilation, la torture et les autres traitements cruels, humiliants ou dégradants, ainsi que la prise d'otage et l'exécution extrajudiciaire. L'article 6 du Protocole II complète et précise ces dispositions, et établit l'obligation de poursuivre et de punir les personnes ayant commis des infractions pénales graves dans le cadre d'un conflit. Le droit humanitaire autorise l'amnistie (art. 6, par. 5, du Protocole II) visant à favoriser une transition pacifique et la réconciliation. Les États n'ont cependant pas le droit de s'exonérer, ou d'exonérer d'autres parties, de leur responsabilité pour des crimes de guerre ou d'autres violations graves du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire<sup>3</sup>.

22. Le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire mettent également en relief l'obligation positive qu'ont les parties à un conflit de rechercher les personnes qui peuvent être portées disparues ou décédées pendant ou après le conflit<sup>4</sup>, de faciliter la réunification des familles<sup>5</sup> et d'informer les personnes du sort de leurs proches<sup>6</sup>. La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les

<sup>1</sup> Voir également A/HRC/21/46, par. 13 et 14, A/HRC/24/42, par. 18 à 20, A/HRC/27/56, par. 27 à 32 et A/HRC/30/42, par. 15 à 19.

<sup>2</sup> La notion de conflit non international est définie au paragraphe 1 de l'article premier du Protocole II et au paragraphe 2 f) de l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

<sup>3</sup> Voir les articles 146 à 148 de la quatrième Convention de Genève, l'article 3 commun aux Conventions de Genève, l'article 6 du Protocole II et le paragraphe 2 e) de l'article 8 du Statut de Rome. Voir également le principe 24 de l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1).

<sup>4</sup> Voir les articles 7 et 8 du Protocole II et l'article 3 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Voir aussi la résolution 3220 (XXIX) de l'Assemblée générale.

<sup>5</sup> Voir le paragraphe 3 b) de l'article 4 du Protocole II et les rapports annuels de la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour 1985 et 1986.

<sup>6</sup> Art. 32 du Protocole I.

disparitions forcées consacre le droit à la vérité, ainsi que l'obligation connexe d'enquêter de manière approfondie sur les actes de disparition forcée (art. 3, 12, 17, par. 3, et art. 24, par. 3) et de poursuivre et de punir les auteurs de tels actes (art. 4 à 6 et 25). Elle prévoit aussi que les États doivent informer les victimes de « la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue, et assurer une réparation (art. 24, par. 2 et par. 5).

23. Le droit humanitaire prévoit également la protection de la population civile et des biens de caractère civil, notamment des sites culturels, des écoles, des dispensaires et des lieux de culte<sup>7</sup>. L'article 28 de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé dispose que les poursuites sont obligatoires en cas de violation de la Convention, tandis que le paragraphe 2 de l'article 8 du Statut de Rome dispose que les attaques dirigées de manière intentionnelle contre de tels biens ou lieux constituent une violation grave des lois et coutumes applicables aux conflits armés. En outre, dans sa résolution 1325 (2005), le Conseil de sécurité a expressément demandé aux États de protéger les femmes et les petites filles de la violence sexiste lors de conflits armés.

24. L'article 118 de la troisième Convention de Genève interdit la détention prolongée et indéfinie, et dispose que les prisonniers de guerre « seront libérés et rapatriés sans délai après la fin des hostilités actives ». Les retards injustifiables constituent une violation grave du paragraphe 4 de l'article 85 du Protocole I et justifient l'ouverture d'une enquête et la poursuite de ces agissements en tant que crime de guerre. Les parties ne peuvent pas déplacer de force des civils, sauf si la sécurité ou des raisons militaires impératives l'exigent ; l'article 49 de la quatrième Convention de Genève dispose que si une évacuation est nécessaire, « la population ainsi évacuée sera ramenée dans ses foyers » aussitôt que possible<sup>8</sup>. Exception faite des dispositions interdisant le déplacement forcé des civils, cependant, ces obligations ne sont contraignantes qu'en cas de conflit international. Bien que l'article 3 commun aux Conventions de Genève recommande aux parties à un conflit non international d'appliquer toutes les dispositions des Conventions de Genève, c'est une question qui doit encore être approfondie.

25. D'autres mécanismes et instruments internationaux (notamment l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, ainsi que des rapports et déclarations du HCDH, d'organes conventionnels et de titulaires de mandats au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme) précisent les procédures ou le fond de ces dispositions, et fournissent un appui et des orientations pour les mettre en pratique, à quoi s'ajoute une jurisprudence internationale et régionale de plus en plus importante<sup>9</sup>.

26. Conformément au droit international coutumier et à la pratique, un État est non seulement tenu de s'acquitter de ses obligations découlant du droit international humanitaire, mais il est aussi responsable des violations commises par des acteurs privés dans les cas où il n'a pas fait preuve de la diligence requise.

27. La nature de plus en plus complexe des conflits armés actuels rend l'application du droit humanitaire difficile et entraîne une évolution inégale des dispositions applicables aux conflits internationaux et de celles applicables aux conflits non internationaux. D'autres problèmes découlent de la tendance récente de groupes non étatiques à combiner actes de terrorisme et actes de guerre. En effet, la question générale des obligations et des droits des acteurs non étatiques armés est loin d'être réglée.

<sup>7</sup> Voir l'article 16 du Protocole II.

<sup>8</sup> Art. 17 du Protocole II, art. 49 de la Convention de Genève.

<sup>9</sup> Au sujet de l'obligation d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites, voir par exemple l'affaire *Velásquez Rodríguez*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 29 juillet 1988 et l'affaire *Aksoy c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, 18 décembre 1996. Au sujet du droit à la vérité, voir l'affaire *María del Carmen Almeida de Quinteros c. Uruguay*, Comité des droits de l'homme, 15 octobre 1982 et *Chypre c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, 10 mai 2001.

28. Malgré ses insuffisances, cette architecture, qui vise à fournir une protection ambitieuse et prévoit une réparation complète en cas de violation, est remarquable. L'humanisation du conflit (à défaut d'éliminer complètement les conflits armés) est un des idéaux les plus nobles qui soit et de nombreux pays sont vivement intéressés par les initiatives visant à remédier aux conséquences d'un conflit au moyen d'une politique globale portant à la fois sur la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition.

#### **IV. Le problème**

29. Des inquiétudes quant aux lacunes scandaleuses en matière de réparation de violations des droits dans les contextes d'après-conflit sont à l'origine du présent rapport. Le Rapporteur spécial se demandera si le modèle de justice transitionnelle qui a vu le jour dans des situations de transition post-régime autoritaire est applicable sans modification aux situations de transition post-conflit. Les obligations relatives aux droits de l'homme sont tout aussi importantes dans des situations de conflit que dans d'autres contextes, et les droits qui ont été violés lors d'un conflit méritent d'être restaurés. Le Rapporteur spécial demande que l'on étudie et examine plus avant la question des moyens appropriés d'assurer la réalisation des droits à la vérité, à la justice et à la réparation et d'offrir des garanties de non-répétition dans les situations d'après-conflit.

30. En ce qui concerne la situation générale de la justice transitionnelle, le Rapporteur a fait état de progrès importants, malgré les difficultés qui persistent ou qui apparaissent (voir A/HRC/36/50/Add.1).

31. La justice transitionnelle a contribué à asseoir les droits à la justice, à la vérité et à la réparation, et à leur donner effet. Ce faisant, elle a permis de reconnaître les victimes en tant que titulaires de droits, de favoriser la confiance des citoyens, de renforcer l'état de droit, de poursuivre l'intégration sociale et la réconciliation et de promouvoir l'adoption de mesures visant à garantir la non-répétition des violations.

32. Malgré ces résultats positifs, certaines réserves s'imposent. Premièrement, la justice transitionnelle n'est qu'une partie d'un programme de changement plus vaste et plus étoffé que les États qui ont connu une défaillance systémique se manifestant sous forme de violations massives des droits appellent généralement de leurs vœux. Ces États doivent, en général, entreprendre des réformes, notamment d'ordre socioéconomique, administratif et fiscal, qui vont au-delà du champ de la justice transitionnelle, même s'il est nécessaire qu'elles soient coordonnées avec celle-ci (voir A/68/345).

33. Deuxièmement, la justice transitionnelle n'est pas un instrument de politique universel, qui peut être utilisé avec le même succès dans tous les contextes. Sa diffusion rapide (et la tendance généralisée à copier les institutions sans considération de leur adéquation au contexte, ce que certains économistes et sociologues des organisations qualifient d'« isomorphisme mimétique ») font peut-être oublier ce fait évident<sup>10</sup>. Les succès initiaux de la justice traditionnelle reposaient sur l'adéquation exacte de la solution au problème, entre le contexte et la solution, ce qui est beaucoup moins évident dans certains processus plus récents de justice transitionnelle.

#### **V. Les origines de la justice transitionnelle : les contextes post-régime autoritaire**

34. Une étude rapide de l'évolution du modèle de la justice transitionnelle ces trente dernières années indique que celui-ci est issu des expériences d'un certain nombre de pays (du cône Sud de l'Amérique latine et, dans une moindre mesure, d'Europe centrale et orientale, puis de l'Afrique du Sud) qui avaient de nombreux points communs. Malgré les

<sup>10</sup> Lant Pritchett, Michael Woolcock et Matt Andrews, "Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure", Center for Global Development, Working Paper 234, décembre 2010.

différences existant entre ces pays, leurs institutions avaient en commun d'importantes caractéristiques qui rendaient possible et judicieuse la mise en œuvre de certaines politiques de justice transitionnelle. Fait tout aussi important, ces mesures de justice transitionnelle ont été mises en place en réaction à certains types de violation des droits de l'homme.

35. Il convient de noter que le modèle de la justice transitionnelle a vu le jour dans des États disposant d'institutions relativement développées ; les institutions publiques avaient un champ d'action étendu, pouvant couvrir toutes les parties du territoire relevant de leur juridiction<sup>11</sup>.

36. Ces institutions étaient non seulement largement présentes dans les États, mais elles couvraient aussi de nombreux domaines d'activité ; en effet, la plupart des domaines d'interaction entre les citoyens et l'État étaient déjà régis par la loi. Autrement dit, il n'y avait pas de vide juridique important dans les États concernés (ce qui ne veut cependant pas dire que les lois étaient toutes judicieuses, ou même toutes bien appliquées).

37. Outre qu'ils avaient en commun le fait d'être dotés d'institutions assez développées, les États dans lesquels le modèle de la justice transitionnelle est né avaient tous connu un type de « conflit » similaire (au sens large du terme)<sup>12</sup>. Les violations des droits de l'homme commises dans ces États résultaient de l'exercice brutal du pouvoir étatique ; en effet, certains types de violations ne peuvent être commises que par des États ayant des institutions très développées. Ces États sortaient d'un régime autoritaire et les conflits qui s'y déroulaient n'étaient pas des guerres civiles, conventionnelles ou non conventionnelles, même si un certain nombre – relativement insignifiant – d'entre eux étaient le théâtre de mouvements armés insurrectionnels<sup>13</sup>. Les violations perpétrées étaient dues à l'exercice abusif d'un pouvoir d'État profondément asymétrique.

38. Outre qu'ils avaient en commun d'être dotés d'institutions développées et que le même type de violations avaient été commises sur leur territoire, les États dont l'expérience a donné naissance à la justice transitionnelle connaissaient tous le même type de transition, que l'on pourrait qualifier de « faillite du régime », soit que celui-ci se soit effondré, soit qu'il se soit irrémédiablement affaibli.

39. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la justice transitionnelle ait pris la forme qu'on lui connaît. La plupart des États concernés estimaient qu'ils rétablissaient des traditions juridiques qui avaient été temporairement bouleversées par un régime autoritaire. Même si ce point de vue peut sembler quelque peu complaisant, ces États disposaient d'institutions modernes et fonctionnelles capables d'établir de manière fiable la responsabilité pénale, d'un système institutionnel et de moyens économiques leur permettant de mettre en place des programmes de réparation à grande échelle, et d'institutions suffisamment solides et disciplinées pour pouvoir supporter le processus de réforme. En outre, la mise en place d'une justice transitionnelle y a également été rendue possible par le fait que la plupart des violations avaient été commises par un seul acteur et

<sup>11</sup> Cela ne signifie pas que toutes les parties du territoire national bénéficiaient de manière égale des services de ces institutions, ni que tous les États offraient des services comparables. Les disparités existant dans les pays étaient plutôt dues au choix des priorités qu'à un manque de capacité.

<sup>12</sup> Dans le présent rapport, et en particulier dans le présent paragraphe, le terme « conflit » est surtout utilisé pour désigner un contexte dans lequel des violations ont pu être commises (c'est-à-dire un conflit armé), plutôt que dans une acception particulière renvoyant, par exemple, à un nombre de morts à partir duquel il est possible de parler de conflit armé. Au sujet de la définition du conflit, voir notamment « Comment le terme “conflit armé” est-il défini en droit international humanitaire ? », Comité international de la Croix-Rouge, Prise de position, mars 2008. L'utilisation de ce terme dans le présent rapport vise à établir une distinction avec un autre type de contexte, celui des régimes autoritaires. L'expression « post-conflit » ne désigne pas un État dans lequel il n'y a plus de violence, car on sait désormais que la plupart des conflits armés débouchent non pas sur l'élimination de la violence, mais sur sa transformation. Voir, à ce sujet, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement* (Banque mondiale, Washington, D.C., 2011), chap. 1.

<sup>13</sup> Même dans le cas d'opposition armée, les conflits étaient seulement « bilatéraux » (même s'ils étaient très inégaux), contrairement aux conflits dans lesquels de nombreuses parties sont ou étaient impliquées, notamment en Colombie, en République démocratique du Congo et en Sierra Leone, ainsi que dans d'autres cas récents.



que l'éventail des violations perpétrées, même si celles-ci étaient terribles, était relativement restreint.

## A. La justice transitionnelle dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit

40. Le sentiment d'urgence qui anime le Rapporteur spécial alors qu'il rédige le présent rapport découle précisément du constat que, une fois le modèle de justice transitionnelle élaboré, il a été appliqué, avec très peu de modifications, à des contextes dans lesquels les conditions de base qui le rendaient efficace étaient absentes. La justice transitionnelle a souvent – et, ces dernières années, essentiellement – été mise en œuvre dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit. Ces contextes sont toutefois très différents des contextes post-régime autoritaire pour lesquels ce modèle a été élaboré. Aussi, il n'y a rien d'étonnant à ce que sa mise en œuvre ait eu des résultats inégaux. Cela est vrai de deux des premiers cas, à savoir celui d'El Salvador et du Guatemala, mais aussi de ceux de la Sierra Leone, du Libéria et de la République démocratique du Congo. Des efforts sont actuellement menés pour mettre en œuvre des mesures de justice transitionnelle dans des situations d'après-conflit, notamment au Burundi, en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, en Libye, au Mali et au Soudan du Sud<sup>14</sup>.

41. Il existe d'importantes différences de contexte entre les transitions d'après-conflit et celles faisant immédiatement suite à un régime autoritaire. En premier lieu, les transitions d'après-conflit ont lieu dans un contexte de sécurité et de développement bien moindres<sup>15</sup>. Les cycles de violence qu'ont connu nombre des pays concernés ont des conséquences sur tous les aspects de la vie. Le conflit détruit l'infrastructure, fait diminuer les investissements étrangers et locaux, crée des distorsions dans la dépense publique, fait baisser les revenus, perturbe l'éducation et, d'une manière générale, diminue le capital social<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Dans tous les cas mentionnés, des efforts ont été entrepris pour mettre en œuvre des mesures de justice transitionnelle au sein d'États nations (bien que certains des conflits aient eu une dimension régionale et même internationale). Les États d'ex-Yougoslavie ont tenté d'appliquer ces mesures au-delà des frontières nationales, ce qui, dans une large mesure, s'est soldé par un échec. On a maintenant acquis une vaste expérience de la mise en œuvre de mécanismes de justice au sein d'instances internationales, non seulement avec les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo après la Seconde Guerre mondiale, mais aussi, plus récemment et plus en rapport avec notre sujet, avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ainsi qu'avec des tribunaux hybrides, des procédures au titre de la compétence universelle dans différentes régions du monde, et, plus récemment, des procédures devant la Cour pénale internationale. De la même manière, une importante expérience, remontant encore plus loin dans le passé, a été acquise avec les réparations inter-États, dont certains cas sont emblématiques (tel que celui des efforts de réparation consentis par l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale) ; cependant, il s'agissait surtout d'une question de transferts entre États. La Commission d'indemnisation des Nations Unies, créée après l'invasion du Koweït par l'Iraq, conjugue des caractéristiques des mécanismes de réparation inter-États avec les programmes de réparation de grande ampleur couramment mis en place dans les contextes intra-étatiques ; toutefois, encore une fois, il ne s'agit pas d'un exemple de programme transfrontière d'octroi de réparations par la voie administrative aux victimes de violations. Le recul est encore moindre sur les mécanismes transfrontaliers de recherche de la vérité, la Commission vérité et amitié créée par l'Indonésie et le Timor-Leste étant unique en son genre. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial centre néanmoins son attention sur la mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle après un conflit intra-étatique.

<sup>15</sup> À titre d'exemple, au Chili, lors de la transition en 1990, les recettes publiques par habitant étaient de 562 \$ ; en Sierra Leone, en 2002, à la signature de l'Accord de paix de Lomé elles étaient de 42 \$ ; au Burundi, en 2000, lors de la signature des Accords d'Arusha, elles étaient de 24 \$ ; au Libéria, en 2003, lors de la conclusion de l'Accord général de paix, elles étaient de 12 \$ (le Rapporteur spécial s'est appuyé sur diverses sources pour calculer ces chiffres).

<sup>16</sup> Voir, par exemple, le *Rapport sur le développement dans le monde de 2011* (voir la note de bas de page 12), chap. 1 et 2.

42. Au vu des facteurs mentionnés ci-dessus, les différences entre contexte d'après-conflit et contexte post-régime autoritaire sont claires : dans la plupart des États sortant d'un conflit, les institutions sont considérablement affaiblies, tant sur le plan de leur rayon d'action que sur celui des domaines couvert par celle-ci. Dans de tels contextes, les institutions étatiques ne couvrent pas l'ensemble du territoire, et, outre des lacunes dans la mise en œuvre de la loi, il existe des vides juridiques considérables.

43. Le type de conflit peut aussi être très différent : alors que dans les contextes post-régime autoritaire, l'État est largement responsable des violations, dans les situations de conflit, la répartition de la violence est plus « horizontale », ou plus symétrique. En effet, dans les situation de conflit typiques, celui-ci ne se déroule plus selon une logique binaire, mais fait intervenir de multiples agents de violence. Pour citer un auteur, au XXI<sup>e</sup> siècle, le défi pour les droits de l'homme n'est plus la tyrannie mais le chaos<sup>17</sup>.

44. S'il existe une corrélation entre la nature de l'État autoritaire, ses capacités et les violations dont il est responsable, c'est également le cas, *mutatis mutandis*, pour les divers acteurs d'un conflit. L'une des conséquences les plus importantes en est, cependant, que les violations et les exactions qui devront faire l'objet d'une réparation après un conflit seront très probablement non seulement d'une ampleur différente – ce qui serait déjà important –, mais aussi d'un autre type que dans le cas d'une transition post-régime autoritaire. Il existe de nombreux conflits dans lesquels interviennent une multitude d'acteurs non étatiques armés. Ces différents acteurs ont différents objectifs, sont plus ou moins disciplinés et entraînés et sont soumis à une supervision et à un contrôle plus ou moins stricts, ce qui mène, de manière prévisible, à diverses formes de violence<sup>18</sup>.

45. Ainsi, certaines des conditions générales qui conféraient une pertinence au modèle de la justice transitionnelle dans les contextes post-régime autoritaire ne sont tout simplement pas en place dans la plupart des pays en situation d'après-conflit. Dans ces contextes, il devient de plus en plus difficile d'établir une distinction entre les forces en présence, entre civils et acteurs armés, et même entre victimes et auteurs de violations. De la même manière, la participation à la violence peut être plus généralisée dans un État faible, rendant les responsabilités plus difficiles à établir. L'attribution de réparations intégrales est rendue beaucoup moins réalisable par le plus grand nombre de bénéficiaires potentiels et la pénurie économique. Faute d'un cadre institutionnel bien établi, il devient beaucoup moins convaincant de parler de réforme que de mise en place d'institutions, au sens le plus littéral. En outre, comme dans un conflit ouvert le secret ne fait pas partie du mode de fonctionnement, le besoin de vérité n'est pas le même.

46. Sans surprise, la justice transitionnelle est donc, au moins dans une certaine mesure, beaucoup plus difficile à mettre en œuvre dans les contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit que dans les contextes post-régime autoritaire. D'une part, les contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit sont en général problématiques, non seulement en ce qui concerne la justice transitionnelle, mais aussi pour de nombreuses initiatives de politique générale. Ce sont, à bien des égards, les cas les plus difficiles. Il convient de le souligner : à cet égard, la situation de la justice transitionnelle n'est pas nécessairement pire, ou plus complexe, que celle des autres droits ou des autres domaines en lien avec la justice. On compte de nombreuses évaluations de l'efficacité, dans des contextes d'après-conflit, des réformes visant à instaurer l'état de droit, des réformes du secteur de la sécurité, des mesures relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration, ou encore, d'une manière extrêmement générale, de l'aide au développement. D'autre part, les défenseurs de la justice transitionnelle se sont montrés beaucoup moins disposés à tenir compte des discours concernant l'adaptation au contexte qu'ils ne l'auraient dû, comme le montre le fait que les politiques institutionnelles se ressemblent singulièrement, malgré les contextes sensiblement différents dans lesquels elles sont appliquées.

<sup>17</sup> Michael Ignatieff, « State failure and nation-building », dans *Humanitarian Intervention : Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, J. L. Holzgrefe et Robert O. Keohane, coordonnateurs de la publication (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), p. 321.

<sup>18</sup> Eric Hobsbawm, « War and Peace in the 20th Century », *London Review of Books*, vol. 24, No. 4 (2002), p. 16.

47. Il serait facile d'illustrer les difficultés rencontrées par les États dans une situation de faiblesse institutionnelle d'après-conflit dans la mise en œuvre de mesures fondées sur les quatre piliers de la justice transitionnelle en décrivant des cas concrets. En raison de la limite fixée à la longueur du présent document, cependant, il serait difficile de décrire toutes les spécificités de chaque cas, et proprement injuste de présenter pêle-mêle des pays qui ont, au prix de grands efforts, remporté de modestes succès, d'autres qui, malgré leurs tentatives bien réelles, ont échoué, et ceux qui ont échoué pour diverses autres raisons, telles que l'intérêt personnel des dirigeants politiques ou les calculs d'opportunité politique ne tenant pas compte des obligations légales. Afin de réduire l'ampleur de la tâche, il convient de revenir à certains aspects du cadre légal existant afin de montrer de quelle manière il a justement pour présupposé quelque chose qui ne peut être tenu pour acquis: des institutions efficaces.

## **B. Les problèmes liés aux capacités dans les cadres légaux existants**

48. Le droit international humanitaire et les instruments relatifs aux droits de l'homme reposent sur la présomption que l'État a la capacité de faire respecter les droits qu'ils consacrent. Par exemple, selon l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États parties doivent prendre les arrangements devant permettre « l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte ». Selon le paragraphe 3 de l'article 2, les États parties doivent prendre des mesures pour garantir un « recours utile », notamment des « possibilités de recours juridictionnel » aux victimes de violations des droits consacrés par le Pacte. Le paragraphe 3 de l'article 9 reconnaît, dans le cadre du droit à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit à un système de justice pénale efficace, propre à assurer l'exercice du pouvoir judiciaire dans des délais raisonnables.

49. En définissant divers droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels suppose la création par les États de processus et de mesures de mise en œuvre de ces droits. Par exemple, le paragraphe 2 de l'article 6 porte sur les « programmes, [...] politiques et [...] techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel », notamment la formation technique et professionnelle et le plein emploi productif, tandis que les paragraphes 2 et 3 de l'article 10 font référence à des lois protégeant les droits des mères salariées et protégeant les enfants de « l'exploitation économique et sociale ».

50. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants insiste à plusieurs reprises sur la nécessité de processus institutionnels efficaces (« mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces ») relatifs à la célérité des enquêtes concernant les faits de torture, à la répression et à la prévention de la torture, et aux réparations pour les violations passées. Cela implique de veiller à ce que l'interdiction de la torture soit inculquée au personnel du secteur de la sécurité lors de sa formation.

51. L'article 3 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées fait obligation aux États de prendre « les mesures appropriées pour enquêter sur les agissements » commis par des acteurs non étatiques; les articles 4, 6, 7, 9 et 24 énoncent les mesures que les États doivent prendre pour protéger les personnes contre les violations de la Convention<sup>19</sup>.

52. L'article 3 et le paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé fait obligation aux États parties de prendre des mesures pour protéger les biens culturels situés sur leur territoire du vol, de la destruction ou de détournements résultant des effets d'un conflit armé.

<sup>19</sup> Voir aussi l'article 6 de la Convention, qui prévoit que « tout État Partie prend les mesures nécessaires pour tenir pénalement responsable au moins [...] toute personne qui commet une disparition forcée, l'ordonne ou la commande, tente de la commettre, en est complice ou y participe [...] ».

53. L'article 19 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que l'enfant doit être protégé en toutes circonstances, et que les États « prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence [...] [physique] ou [mentale] », et prévoient des procédures « pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant ».

54. L'article 4 de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes<sup>20</sup> porte sur diverses mesures préventives et correctives que les États devraient prendre pour prévenir les actes de violence à l'égard des femmes, enquêter sur ces actes, les punir et apporter réparation aux victimes. Ceci implique d'agir « avec la diligence voulue », d'élaborer des mesures appropriées et de mettre en œuvre des politiques de formation des agents des services de répression.

55. Les références qui sont faites en droit international aux institutions et aux processus institutionnels touchant à la garantie des droits impliquent la reconnaissance du fait que l'absence d'institutions étatiques efficaces compromet gravement la capacité de l'État de veiller à la protection des droits prévus par le droit international.

56. Ni les mécanismes de développement ni les dispositifs relatifs aux droits de l'homme n'ont accordé une place suffisante à la manière dont les sociétés sortant d'un conflit devraient être aidées par les organisations internationales, par d'autres États ou par les groupes de la société civile à combler efficacement les lacunes institutionnelles qui pourraient entraver l'exercice effectif des droits garantis par le droit international.

57. On ne saurait conclure de ces observations que le cadre légal devrait être modifié afin d'affaiblir l'universalité de certains droits et obligations. Cela signifierait que la justice est un luxe que seuls les pays riches (ou du moins, les pays ayant une structure institutionnelle développée) peuvent se permettre.

58. Le simple fait de réaffirmer une obligation légale existante, sans se pencher sur la manière dont elle pourrait être remplie dans des circonstances particulières, ne fera toutefois pas disparaître des contraintes bien réelles. La solution passera plutôt par l'adoption d'une attitude constructive et par une réflexion sur les processus qui peuvent être mis en place pour d'abord apporter autant que possible satisfaction aux victimes, et à terme permettre la pleine réalisation de leurs droits.

## VI. Accroître l'efficacité de la justice transitionnelle

59. Le Rapporteur spécial ne souhaite pas fournir une feuille de route pour assurer la justice en l'absence d'institutions, tout simplement parce qu'une telle feuille de route n'existe pas. Il aspire plutôt à proposer des orientations pour progresser, en examinant des initiatives qui peuvent être mises en œuvre à court, moyen et long terme, et qui peuvent améliorer la qualité des réponses apportées par la justice transitionnelle dans les contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit.

60. D'une manière générale, il est impératif, dans les contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit, de trouver des moyens d'intégrer étroitement les programmes de justice transitionnelle dans les processus de mise en place et de renforcement des institutions. Pour offrir des réparations et mettre en place des mesures de prévention, il est indispensable de renforcer les capacités des institutions.

61. Dans ses rapports sur les garanties de non-répétition (A/HRC/30/42 et A/70/438), le Rapporteur spécial avait présenté un vaste cadre incluant des éléments d'une stratégie de prévention globale qui coïncide largement avec un processus de mise en place d'institutions particulièrement pertinent dans les contextes d'après-conflit. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial mettra en relief certains éléments de ce programme qui présentent un intérêt par-rapport aux problèmes et aux besoins particuliers que l'on peut rencontrer dans les contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit.

<sup>20</sup> Résolution 48/104 de l'Assemblée générale.

62. Les initiatives doivent être conçues pour les court, moyen et long termes. À court terme, les initiatives visant à établir (ou rétablir) l'état civil sont essentielles, car l'identité juridique est un élément crucial qui ouvre l'accès à l'exercice d'autres droits. Les conflits mettent à mal l'identité juridique de bien des manières, parmi lesquelles les migrations et les déplacements, ainsi que la destruction délibérée des registres, comme cela a été observé pendant des conflits au Guatemala, au Pérou, en Bosnie-Herzégovine, au Timor-Leste et au Cambodge, entre autres. Remédier à ce problème ne constitue pas une tâche particulièrement ardue et contribuerait à créer les conditions pour d'autres formes de revendication des droits, consolidant ainsi, d'une manière générale, la protection des droits.

63. Aucun document juridique ne s'appliquant par lui-même, la ratification de traités relatifs aux droits de l'homme n'a pas nécessairement un effet immédiat, mais elle crée des bases sur lesquelles seront fondées les garanties ultérieures des droits. Elle aide à résoudre l'un des problèmes mentionnés ci-dessus, à savoir le champ d'action insuffisant.

64. D'autres réformes juridiques, y compris des modifications de la législation relative aux situations d'urgence, à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, constituent un autre pas qui n'entraîne pas nécessairement des coûts importants, des risques démesurés ou des complications qui surchargeraient des institutions faibles. Cette législation a souvent été utilisée pour justifier des violations flagrantes des droits de l'homme, notamment des périodes prolongées de détention « préventive », et la limitation de l'accès à un avocat. Dans bien des cas, elle a directement ou indirectement conduit à des violations, par exemple en affaiblissant l'interdiction d'utiliser des preuves qui auraient été obtenues par la contrainte, ce qui, en fait, est une invitation à torturer les détenus.

65. Des réformes judiciaires permettant de contrôler les antécédents du personnel judiciaire déjà en fonction, renforçant l'indépendance de la justice et augmentant la capacité des autorités judiciaires à réagir aux violations des droits de l'homme peuvent aider à remédier à la faiblesse des institutions qui est courante dans les contextes d'après-conflit. Ce type de réforme est indispensable, tant pour apporter réparation aux victimes de violations et d'atteintes passées que pour empêcher que de tels faits ne se reproduisent. La mise en place de services d'enquête, de cours et de tribunaux spécialisés pour réprimer les crimes de grande ampleur peut aussi contribuer à combattre la criminalité ordinaire – plutôt que de détourner de cette tâche –, car certaines des capacités nécessaires pour s'attaquer aux crimes systémiques peuvent aussi servir à lutter contre la criminalité organisée. Il faut toutefois reconnaître qu'il s'agit précisément du type de réformes qui ne sont pas facilement portées par des institutions faibles, et qu'il conviendrait donc peut-être de les étaler dans le temps ou de les introduire par étapes.

66. Plus ambitieuses encore sont les réformes constitutionnelles de diverses sortes, allant de l'abolition des mesures discriminatoires, l'adoption de mesures d'inclusion et la définition des rôles respectifs de la police, de l'armée et des services de renseignement dans la Constitution au renforcement de la séparation des pouvoirs et même la redistribution du pouvoir entre les différentes branches. L'adoption d'une charte des droits aiderait aussi à combler des vides juridiques (mais là encore, ce n'est pas un projet facile à exécuter ou consensuel). Autre projet ambitieux, la mise en place d'une cour constitutionnelle (même si cette mise en place et la nomination de nouveaux juges constituent de bien des manières une alternative à la vérification des antécédents du personnel judiciaire, qui peut être encore plus difficile). Bien entendu, le plus ambitieux de tous les projets constitutionnels serait l'adoption d'une nouvelle constitution. Une telle initiative serait un moyen radical de tracer la frontière entre le présent et le passé et de combler les vides juridiques, mais, au sortir immédiat d'un conflit, il est possible que des institutions en cours de relèvement doivent plutôt se concentrer sur la fourniture de services urgents, et qu'elles soient dissuadées par la charge que cela représenterait sur le plan technique. Il n'est peut-être pas idéal de s'engager dans un tel processus à une période où il serait difficile de garantir des niveaux adéquats de participation et de consultation. Il pourrait être possible d'adopter une approche progressive, par exemple en engageant les réformes constitutionnelles de moindre ampleur énumérées plus haut, ou même en adoptant une constitution provisoire.

67. Compte tenu du rôle que les forces de sécurité peuvent avoir joué dans les violations, une série de réformes pourrait contribuer à prévenir de futures atteintes et à offrir des formes de réparations aux victimes. Au nombre de ces réformes figurerait la

vérification des antécédents des membres des services de sécurité, la restructuration des forces, la réduction du domaine de compétence des tribunaux militaires, la définition par la Constitution des rôles de la police, de l'armée et des services de renseignement et l'élimination des « prérogatives militaires », telles que l'existence de sièges réservés au Parlement et d'autres privilèges que les forces armées cumulent souvent pendant les périodes de conflit (voir A/70/438).

## VII. Davantage de réponses immédiates

68. Étant donné que la réalisation des droits à la justice, à la vérité, à la réparation et à la non-répétition requiert des cadres institutionnels qui peuvent faire défaut (au moins partiellement) dans les États sortant d'un conflit, la justice transitionnelle n'y est aucunement concevable si l'on n'accorde pas une large place à la création d'institutions. Il est toutefois bien connu que les processus de transformation institutionnelle prennent beaucoup de temps, souvent des décennies<sup>21</sup>. En attendant que les institutions soient assez solides pour être en mesure d'adopter les « meilleures pratiques » internationales, il est essentiel de répondre d'une manière ou d'une autre aux besoins immédiats des victimes et de leur permettre d'exercer leurs droits.

69. Sans prétendre apporter une solution exhaustive et adéquate aux difficultés que rencontrent les mécanismes de justice transitionnelle dans les États sortant d'un conflit et dont les institutions sont affaiblies, le Rapporteur spécial émet plusieurs suggestions qui pourraient toutefois les rendre plus efficaces.

70. Avant de décrire des mesures précises, il convient de formuler quelques recommandations de procédure. Premièrement, il serait bon que les personnes chargées de concevoir et mettre en œuvre les mesures de justice transitionnelle se concentrent sur les objectifs à atteindre dans chaque cas, et non sur la reproduction de formes institutionnelles qui, comme expliqué plus haut, ont été conçues dans des contextes complètement différents. Cette étape impliquera probablement de s'appuyer davantage sur les mesures, procédures et ressources locales, et devrait mener au déploiement d'outils moins uniformes. Pourvu que les solutions apportées soient plus efficaces et satisfassent à des critères élémentaires tels que l'ouverture à tous, la non-discrimination et, le cas échéant, les garanties procédurales, les outils familiers ne devraient pas être considérés comme universels ou indispensables.

71. La communauté internationale a accueilli sans grand enthousiasme certaines initiatives de ce type, comme par exemple le recours aux tribunaux *gacaca* au Rwanda. Bien qu'il ne convienne pas, dans le cadre du présent rapport, de tenter de mener une évaluation probante de cette expérience, le Rapporteur spécial encourage ce type d'initiative. En effet, si la communauté internationale envisageait ce type d'efforts de manière plus constructive, cela pourrait les rendre à la fois plus efficaces et plus conformes aux exigences de fond et de forme.

72. Si les mécanismes institutionnels officiels sont, au moins temporairement, incapables de donner des résultats à l'échelle que les affaires à examiner exigent, d'autres formes d'interventions peuvent permettre de reconnaître aux victimes cette qualité et favoriser l'intégration sociale. Les initiatives qui permettent la participation des victimes et leur donnent un espace sûr dans la sphère publique devraient être accueillies favorablement. La mise au point de mécanismes de participation des victimes et de consultation d'un large éventail de parties prenantes devrait être un élément de tous les processus de justice transitionnelle, en particulier dans les contextes d'affaiblissement institutionnel d'après-conflit (voir A/HRC/34/62 et A/71/567). De la même manière, il serait possible d'apprendre bien davantage des processus organisés au niveau local, auxquels participent

<sup>21</sup> Voir le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* (voir la note de bas de page 12), chap. 3 (en particulier le tableau 3.6) et 5.

des chefs religieux et d'autres responsables de la société civile et qui peuvent entretenir la solidarité sociale<sup>22</sup>.

73. Dans la section ci-après, le Rapporteur spécial fournit une liste partielle de questions dont la bonne prise en compte pourrait améliorer l'efficacité des mesures de justice transitionnelle dans les situations d'après-conflit.

74. Étant donné que les mesures de justice transitionnelle dépendent de la participation des victimes et des autres parties prenantes, et qu'il existe de graves problèmes de sécurité dans la plupart des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit, une plus grande attention doit être portée aux programmes de protection des témoins que par le passé. Les défis à relever sont redoutables : bien souvent, on s'attend à ce que la protection soit assurée par les forces de sécurité, dont les membres appartiennent aux forces contre lesquelles les personnes sous leur garde doivent témoigner. Dans des contextes où on ne sait pas clairement qui est ou non membre des forces de sécurité, il n'est pas si simple de créer, par exemple, une force spéciale affectée uniquement à la protection.

75. Le Rwanda a eu de grandes difficultés à protéger les témoins dans le cadre tant des procédures *gacaca* que de celles devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda. Selon un rapport publié en 2008 par le Gouvernement rwandais, entre janvier 1995 et août 2008, 156 survivants et témoins du génocide ont été tués à cause de leur participation aux procès concernant le génocide<sup>23</sup>. Dans les pays où des acteurs non-étatiques armés demeurent puissants même une fois un accord de paix conclu, les dispositifs de justice transitionnelle, y compris les commissions de la vérité, auront de grandes difficultés à protéger les témoins.

76. Certains modèles de protection dans des contextes d'après-conflit mériteraient d'être étudiés systématiquement ; c'est le cas de diverses formes de protection impliquant la communauté, y compris avec la participation d'ex-combattants. Il n'est pas nécessaire que les programmes de protection des témoins relèvent, au niveau institutionnel ou opérationnel, des forces de sécurité existantes. D'autres cadres institutionnels sont envisageables, par exemple les services du procureur, les institutions des droits de l'homme ou même les cours suprêmes. Les programmes de protection peuvent aussi être établis en tant qu'entités autonomes relevant du Ministère de la justice, faire partie d'opérations de maintien de la paix ou comprendre une composante internationale au titre d'accords bilatéraux ou multilatéraux<sup>24</sup>.

## VIII. Stratégies de hiérarchisation des priorités

77. Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a exprimé sa préoccupation quant à l'extension excessive des mandats de la plupart des institutions de justice transitionnelle, leurs fonctions étant ainsi étendues sans que l'on accorde l'importance requise à leurs capacités. Dans les contextes les plus difficiles, il semble raisonnable de veiller à ce que des ressources limitées soient utilisées avec la plus grande prudence, en tenant compte des objectifs à long terme et de la nécessité de gérer les attentes.

78. En matière de justice pénale, le Rapporteur spécial a préconisé l'adoption de stratégies de hiérarchisation des priorités pour décider de l'utilisation des (rares) ressources disponibles pour les enquêtes et les poursuites, en particulier pour effectuer le choix des stratégies visant à démanteler des réseaux de violence (voir A/HRC/27/56). Dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit où il est impossible, surtout sur le court terme, d'obtenir justice pour le nombre massif de violations commises, il importe au

<sup>22</sup> Voir par exemple « CAR's archbishop and imam in peace drive », BBC news, 9 avril 2014, le Tanenbaum Peacemakers in Action network (<https://tanenbaum.org/peacemakers-in-action-network>), le Nansen Dialogue Network (<http://nansen-dialogue.net>) et les dialogues nationaux décrits dans le *National Dialogue Handbook: A Guide for Practitioners* (résumé analytique en français disponible) (Berghof Foundation Operations GmbH, Berlin, May 2017).

<sup>23</sup> REDRESS, *Testifying to Genocide: Victim and Witness Protection in Rwanda*, octobre 2012, p. 17.

<sup>24</sup> Chris Mahony, « The justice sector afterthought: witness protection in Africa », Institut d'études de sécurité, Tshwane (Pretoria), Afrique du Sud, 2010.

plus haut point, bien que ce soit difficile, de mettre en œuvre une stratégie de ce type. À cet égard, un soutien international sous diverses formes sera probablement nécessaire, de même que la création d'organes spécialisés au sein du système judiciaire, car il est peu probable que les organes judiciaires existants aient les capacités ou la fiabilité requises.

79. S'agissant de l'établissement de la vérité, le Rapporteur spécial a mis en relief avec préoccupation la tendance consistant à étendre les mandats des commissions de la vérité ad hoc sans tenir compte de leurs capacités (A/HRC/24/42). Dans les situations les plus difficiles, il conviendrait de mettre l'accent, dans les premiers stades des processus visant à établir la vérité, sur les types d'affaires qui jouent également un rôle important dans les situations d'après-conflit, tant en raison de leur nombre que de leurs conséquences, à savoir les affaires portant sur les personnes disparues en général et, en particulier, celles concernant les victimes de disparitions forcées.

80. Comme on le sait, l'incertitude quant au sort des personnes disparues suscite une profonde anxiété chez leurs proches et entrave de différentes manières l'éventuel retour à la vie normale (entraves juridiques aux transferts de propriété, au remariage, à la succession, notamment). La localisation des victimes était l'une des principales fonctions des premières commissions de la vérité. Depuis, bien que les moyens techniques permettant de repérer les sites d'inhumation et d'identifier les dépouilles aient considérablement augmenté, les commissions pour la vérité se sont vues attribuer d'autres fonctions qui ont supplanté cette fonction. Même s'il ne serait pas souhaitable de créer des commissions de la vérité chargées d'un problème unique (il est peu probable qu'une commission pour la vérité parvienne à elle seule à élucider les très nombreux cas de disparitions résultant du conflit), faire en sorte que ces commissions accomplissent un travail satisfaisant concernant la question des personnes disparues et qu'elles jettent les bases de travaux continus sur cette question, notamment en formulant des recommandations pertinentes sur l'établissement d'un mécanisme national efficace pour élucider les cas non résolus, serait une réalisation importante.

81. S'occuper comme il se doit de la question des personnes disparues ne se résume pas à excaver des fosses communes et à l'identifier des dépouilles. À titre d'exemple, le travail médico-légal effectué en Amérique latine consiste également à localiser les enfants enlevés et à se pencher sur les centres de détention clandestins et, plus largement, sur la logique qui sous-tend la répression. Il s'agit également de répondre aux besoins de ceux qui sont présents. Bien que des organisations de la société civile aient fourni diverses formes de soutien psychosocial dans différents contextes d'après-conflit, avec de bons résultats, cette aide a rarement été intensifiée. À défaut de fournir des prestations plus ambitieuses au titre des réparations (voir ci-dessous), assurer des formes élémentaires d'aide psychosociale avant, durant et après le renvoi de la dépouille ou l'élucidation du sort des victimes seraient un progrès.

82. Le fait que le Rapporteur spécial mette en relief que la question des personnes portées disparues ou disparues touche à l'établissement de la vérité ne signifie en aucun cas qu'il estime que les disparitions ne devraient entraîner aucune conséquence judiciaire. Comme il l'a souligné dans tous ses rapports, la justice transitionnelle est une politique globale ; aussi, il existe des relations de complémentarité entre ses différentes composantes. Il est essentiel que des efforts soient consentis pour répondre aux objectifs d'ordre tant humanitaire que judiciaire concernant les personnes portées disparues ou disparues. Une fois de plus, un tel objectif n'est pas réalisable à court terme ; cependant, pratiquement toutes les décisions créent une dépendance à l'égard de la trajectoire suivie. Il est donc important de déterminer clairement les divers objectifs qui doivent être conciliés.

83. En ce qui concerne les réparations, compte tenu des diverses formes de pénurie qui touchent les institutions officielles, d'une part, et de l'ampleur des besoins de certaines victimes, d'autre part, le Rapporteur spécial encourage tout d'abord la communauté internationale à accroître son appui aux programmes de réparation. Cette dernière s'est toujours montrée réticente à financer les programmes de ce type, alors qu'elle contribue aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration des anciens combattants. Si cela s'explique par le fait que ces programmes lui permettent de contrôler ceux qui pourraient compromettre le processus de paix, le véritable succès des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration dépend de la volonté des



communautés de réintégrer les combattants démobilisés, efforts qui pourraient être compromis par le message selon lequel seules les personnes qui portent des armes bénéficient de l'attention de l'État (et de la communauté internationale) (voir A/69/518)<sup>25</sup>.

84. Deuxièmement, bien que les programmes de réparation à grande échelle n'aient généralement pas pour but de garantir une réparation intégrale (*restitutio ad integrum*), dans un contexte de faiblesse institutionnelle d'après-conflit caractérisé d'une part par un grand nombre de bénéficiaires potentiels et d'autre part par une grande rareté des ressources, tout programme de réparation prétendument « complet » entraînera, à court terme, un éparpillement tel des prestations qu'elles en deviendront totalement insignifiantes<sup>26</sup>. Une fois de plus, il peut être souhaitable d'adopter une stratégie de hiérarchisation des priorités afin que les prestations soient octroyées d'abord aux plus vulnérables, par exemple les personnes gravement handicapées, les personnes âgées et les jeunes enfants.

85. Troisièmement, il faudrait encourager, en particulier dans de tels contextes, les expérimentations et les moyens de réparation locaux, et on devrait s'efforcer de maximiser l'effet de prestations même minimales, soit en favorisant leur répartition collective, soit en privilégiant celles qui ont un effet multiplicateur<sup>27</sup>.

86. Enfin, il se peut que, pour des raisons qui tiennent notamment à la rareté des ressources, aucune réparation digne de ce nom ne puisse être offerte sur le court terme. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'une question de droits et de besoins profonds dont la satisfaction ne peut être reportée, il convient de rechercher des moyens de mettre en place des programmes d'aide aux victimes en se basant sur le modèle des secours humanitaires. Même si ces initiatives ne permettront pas d'effacer une dette que la société aurait contractée envers les détenteurs de droits, elles permettront au moins d'accorder quelque attention aux droits des victimes, ce qui pourrait faire avancer les choses sur le plan de la satisfaction des besoins et constituer la première étape d'un processus visant à assurer une réalisation plus complète des droits.

## IX. Renforcement de la société civile

87. Dans toutes les situations de transition, la société civile, notamment les organisations de victimes, les organisations non gouvernementales, les groupes de jeunes et de femmes, mais aussi les organisations religieuses, les syndicats et, plus récemment, les mouvements sociaux, ont joué un rôle déterminant dans la lutte contre l'impunité, la lutte pour la reconnaissance et les campagnes visant à assurer la non-répétition des faits.

88. Il devient impératif de trouver des moyens de renforcer le moteur historique de la lutte pour la justice, à savoir les organisations de la société civile, dans les situations dans lesquelles les institutions officielles se heurtent à diverses sortes de difficultés et dans lesquelles, pour les raisons citées par le Rapporteur spécial tout au long du présent rapport, il est fondamental de penser en termes de dynamique de changement.

89. Dans chacun de ses rapports, le Rapporteur spécial a formulé des observations sur le rôle indispensable de la société civile dans la recherche de la justice et de la réconciliation, d'une part, et des recommandations sur les moyens de renforcer ce rôle, d'autre part. Il insiste fortement sur ce point. Dans un contexte de faiblesse institutionnelle d'après-conflit, tenir la promesse de justice dépend, sur le long terme, dans une large mesure du fait que la société civile puisse fonctionner sans entrave. Les États qui peinent manifestement à s'acquitter des obligations qui leur incombent peuvent très difficilement se permettre de s'aliéner une société civile librement organisée, selon des modalités qu'elle a choisies elle-même.

<sup>25</sup> Voir Pablo de Greiff, "Establishing Links between DDR and Reparations", dans *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-Combatants*, Ana Cutter Patel, Pablo de Greiff et Lars Waldorf, dir. publ., Social Science Research Council, 2010.

<sup>26</sup> Pablo de Greiff, "Justice and Reparations", dans *The Handbook of Reparations* (Oxford University Press, New York, 2006).

<sup>27</sup> Hans Dieter Seibel et Andrea Armstrong, "Reparations and Microfinance Schemes", dans *The Handbook of Reparations*, ibid.

90. Pour renforcer la société civile, il faut à tout le moins abroger les lois qui limitent les activités des organisations de la société civile et érigent en infraction la contestation. Cela suppose d'engager des consultations sérieuses non pas à titre exceptionnel, mais comme des processus de communication continus. Cela suppose également d'appuyer le renforcement de moyens d'action juridique qui facilitent la formulation de griefs, qui est peut-être l'élément le plus fondamental de la qualité de détenteur de droits.

## **X. Conclusions et recommandations**

### **A. Conclusions**

91. Au cours des trois dernières décennies, la justice transitionnelle a contribué de manière significative à la lutte contre l'impunité, à la lutte pour la justice et à l'objectif de non-répétition. Elle a tout d'abord permis de désagréger les différentes composantes de la réparation, en allant bien au-delà de la notion de justice pénale, tout en articulant ces « piliers » dans une politique globale de réparation et de prévention. Elle a joué un rôle fondamental dans la consécration des droits à la vérité, à la justice, à la réparation et aux garanties de non-répétition. En plus d'avoir contribué à la consécration officielle et juridique de ces droits, elle a contribué de manière déterminante à leur mise en œuvre par, notamment, l'élaboration de stratégies de poursuite des violations massives, la constitution de commissions de la vérité, la conception de programmes de réparation à grande échelle et la mise en œuvre de diverses réformes institutionnelles (voir A/HRC/36/50/Add.1).

92. Le modèle de la justice transitionnelle qui a permis ces réalisations a vu le jour dans des contextes de transition post-régime autoritaires, dans des pays qui, avant de tomber dans l'autoritarisme, et même pendant cette période, disposaient d'institutions très développées, tant du point de vue de leur rayon d'action que de celui des domaines couverts par cette action. Ces institutions étaient en mesure d'exercer leur action sur l'ensemble du territoire et régissaient, au moyen de lois, les principales formes d'interaction entre les citoyens et l'État.

93. Dans de tels contextes, les États étaient confrontés à la nécessité de réparer les violations perpétrées dans le cadre d'un exercice abusif du pouvoir de l'État et de prévenir de nouvelles violations.

94. Les États dans lesquels la justice transitionnelle a pris forme partageaient encore bien d'autres caractéristiques. D'une manière générale, ils n'étaient pas touchés par une grave pénurie économique, les « conflits » qui y sévissaient n'étaient pas essentiellement d'ordre ethnique ou religieux et le processus de transition qu'ils ont connu est né de ce qui ressemblait beaucoup plus à un effondrement du régime (ou à tout le moins à un épuisement de celui-ci).

95. Le modèle émergent de justice transitionnelle s'est rapidement propagé, en partie en raison de son succès dans son contexte d'origine, vers des situations tout à fait différentes, à savoir dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit où les conditions qui avaient permis au modèle de voir le jour et de fonctionner n'existaient pas ; le cadre institutionnel était complètement différent. Les institutions publiques avaient un champ d'action limité et n'avaient pas la capacité de fournir des services dans de grandes parties des territoires qui en relevaient. Elles présentaient en outre d'importantes lacunes juridiques et non pas de simples déficits d'application. Les conflits qui avaient entraîné les violations de droits étaient tout à fait différents. Loin de s'attaquer à une violence verticale fortement asymétrique exercée par un agent, à savoir l'État, qui était responsable de l'écrasante majorité des violations commises, la justice transitionnelle était désormais censée remédier à un éventail beaucoup plus large de violations causées par une multiplicité d'agents, dont une grande partie étaient des acteurs non étatiques.

96. De surcroît, ces contextes étaient marqués par une grave pénurie économique, un faible capital social et des déficits importants de toute une série de compétences, et

les conflits qui avaient sévi précédemment avaient pris fin grâce à des négociations menées entre des parties dont aucune n'avait été défaite et dans le cadre desquelles ces parties avaient été invitées à faire des compromis de diverses sortes. Il n'est pas surprenant que la mise en œuvre du modèle se soit révélée beaucoup plus difficile dans ces contextes et que les résultats obtenus soient plus ambigus.

97. Le modèle de la justice transitionnelle repose sur des obligations juridiques qui ont été renforcées par la pratique. La conclusion à tirer du présent rapport n'est pas qu'il faut changer le régime juridique existant ou que les obligations découlant de violations du droit international humanitaire sont moins importantes que celles découlant de violations du droit international des droits de l'homme. La justice ne peut être conçue comme un luxe que seuls les nantis méritent. C'est précisément parce que l'universalité des obligations ne peut être remise en cause que les difficultés dans la mise en œuvre des mesures de justice transitionnelle dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit ne peuvent pas être ignorées. C'est plutôt l'efficacité dans la conception et la mise en œuvre des mesures qui doit être renforcée.

## B. Recommandations

98. L'amélioration des conditions générales, et notamment de la situation économique, permettrait certainement d'améliorer les perspectives de mise en œuvre des mesures de justice transitionnelle. Même si les causes de la violence ou des violations de droits ne peuvent être réduites à l'inégalité ou à la pauvreté, que ces phénomènes soient considérés isolément ou conjointement, ni à une combinaison simple d'indicateurs sociaux, il est bien connu qu'il y a une corrélation étroite entre l'inégalité et la pauvreté et la violence. La plupart des conflits violents dans le monde se déroulent dans des pays qui sont ou ont été fortement touchés par de profondes inégalités ou par une grande pauvreté, et souvent par les deux. De plus, d'aucuns estiment que les inégalités persistantes et durables, ainsi que certaines inégalités liées à une croissance rapide mais fortement inégale, ont un lien avec les conflits civils. Afin de résorber les inégalités, et en particulier les formes d'inégalités « horizontales », le Rapporteur spécial recommande la mise en œuvre de programmes de réforme solides qui pourraient apporter une contribution positive à la cause de la justice, tant *ex ante* qu'*ex post*.

99. L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des mesures de justice transitionnelle étant la faiblesse des institutions de l'État, le Rapporteur spécial estime que le renforcement de ces institutions permettrait sans aucun doute de rendre les perspectives de la justice transitionnelle plus prometteuses. Dans ses rapports précédents, le Rapporteur spécial a préconisé l'adoption d'un cadre pour la prévention visant à éviter de réduire l'action préventive à des mesures de prévention des crises et les plans de prévention à des réformes institutionnelles. Il a esquissé les éléments d'un vaste programme de prévention comportant des initiatives pouvant être mises en œuvre à court, moyen et long termes. Ces initiatives prennent notamment la forme de réformes juridiques, judiciaires et constitutionnelles et de réformes du secteur de la sécurité, consistant notamment à vérifier les antécédents, rationaliser les forces et limiter la compétence des tribunaux militaires. Ce cadre prévoit également des initiatives visant à renforcer la société civile et à susciter des changements sur les plans de la culture, des convictions personnelles et des attitudes. Il conviendrait d'encourager les États à procéder aux réformes nécessaires et de les aider à les mener à bien. Cela implique un engagement soutenu des pays hôtes, mais aussi des partenaires de la communauté internationale, notamment parce que ce sont des processus à long terme.

100. La justice transitionnelle dans des contextes de faiblesse institutionnelle d'après-conflit devrait accorder une place importante au renforcement des institutions. Cependant, étant donné que ces processus s'étendent plutôt sur des décennies que sur des années et que la satisfaction des besoins des victimes, qui sont titulaires de droits, ne peut être reportée pendant une période aussi longue, le contexte doit être mieux pris en considération dans la justice transitionnelle. Il importe

particulièrement que les personnes chargées de concevoir des mesures de justice transitionnelle évitent de suivre la tendance dominante consistant à reproduire les mesures prises par les institutions. Le Rapporteur spécial préconise une réflexion plus approfondie sur les moyens les plus efficaces, dans un contexte donné, de faire respecter les droits que les mesures de justice transitionnelle visent à promouvoir, ainsi que des réponses institutionnelles davantage fondées sur l'expérimentation.

101. Dans les contextes où les institutions officielles sont faibles et où il n'est pas envisageable d'adopter des « normes optimales » tirées de l'expérience acquise dans différents contextes, il semble judicieux de s'appuyer sur des initiatives et des ressources locales. Le Rapporteur spécial engage instamment la communauté internationale et les partenaires en général à s'impliquer de manière constructive dans les initiatives de justice transitionnelle relevant de cette approche, en veillant à ce qu'elles respectent les droits, même si elles ne prennent pas la forme des institutions habituellement créées dans les contextes post-régime autoritaire. Les solutions locales devraient faire intervenir les victimes et les chefs religieux et autres dirigeants de la société civile attachés aux idées de réparation et de prévention.

102. La participation de victimes et de tiers aux mesures de justice transitionnelle présuppose un minimum de sécurité qui ne peut pas être pris pour acquis dans des contextes d'après-conflit. Le Rapporteur spécial demande instamment que l'on accorde une plus grande attention aux programmes de protection des témoins, cette question ayant posé un problème dans presque tous les processus de justice transitionnelle récents.

103. Compte tenu, d'une part, de l'importance des carences institutionnelles et autres qui pèsent sur certains des États mentionnés dans le présent rapport qui suscitent des préoccupations et, d'autre part, de l'urgence des besoins des victimes et de l'importance de montrer que les institutions réagissent face aux violations des droits commises, le Rapporteur spécial recommande de formuler des stratégies de hiérarchisation des priorités dans quatre domaines de la justice transitionnelle.

104. Eu égard à l'ampleur des violations, mais aussi aux faiblesses des systèmes d'enquête, de poursuite et de justice, il importe de rassembler et de déployer les ressources limitées disponibles d'une manière efficace et durable et qui favorise la mise en place de nouvelles mesures de réparation et de prévention. En ce qui concerne la justice pénale, le Rapporteur spécial réitère la demande qu'il avait faite dans un rapport précédent concernant l'élaboration d'une stratégie en matière de poursuites visant à démanteler les réseaux criminels responsables des violations les plus graves. À cet effet, il sera probablement nécessaire de créer des services spécialisés au sein des ministères publics et des magistratures afin de pallier les insuffisances sur le plan des capacités et de la fiabilité.

105. En ce qui concerne l'établissement de la vérité, le Rapporteur spécial a également exprimé dans ses rapports précédents sa préoccupation concernant la tendance consistant à étendre les mandats des mécanismes de recherche de la vérité, en particulier ceux des commissions de la vérité, sans tenir compte de leurs capacités réelles. Compte tenu de la nécessité urgente et largement reconnue de traiter la question des personnes disparues et victimes de disparitions forcées en situation de conflit et des progrès accomplis récemment dans le domaine de la médecine légale, le Rapporteur spécial engage instamment les personnes chargées de concevoir des mécanismes de recherche de la vérité à souligner l'importance de cette question. La présente recommandation ne doit pas être interprétée comme un appel à réduire le mandat des mécanismes de recherche de la vérité à cette question, ni comme signifiant que la question des personnes disparues n'est préoccupante que sur le plan de l'établissement de la vérité. Le Rapporteur spécial saisit cette occasion pour réaffirmer son point de vue selon lequel la justice transitionnelle est une politique globale axée notamment sur la vérité, mais également sur la justice, la réparation et les garanties de non-répétition.

106. En ce qui concerne les réparations dans des contextes associant un grand nombre de bénéficiaires potentiels, une grave pénurie économique et des faiblesses

institutionnelles, le Rapporteur spécial demande instamment à la communauté internationale d'envisager d'accroître son appui en faveur des réparations, en lui rappelant les contributions qu'elle apporte par ailleurs aux programmes de démobilisation et de réintégration des anciens combattants. Le succès de ces programmes est, en définitive, lié au bien-être des communautés, lesquelles ne sont pas incitées à réintégrer les anciens combattants s'il n'est absolument pas satisfait à leurs besoins et à leurs droits. Ainsi, non seulement la fourniture d'un soutien est-elle une question de droits, mais elle revête un caractère urgent. Le Rapporteur spécial recommande que l'on expérimente davantage les différents types d'avantages et les modalités de répartition de ceux-ci. De la même manière, s'il n'est pas possible d'assurer une large couverture à court terme, il recommande d'élaborer, en consultation avec les victimes et les autres parties prenantes, une stratégie de hiérarchisation des priorités qui favorise les plus vulnérables dans la répartition initiale des avantages. Enfin, le Rapporteur spécial encourage les États à envisager d'établir à court terme des programmes d'assistance aux victimes (sans pour autant que ceux-ci se substituent aux programmes de réparation ultérieurs).

107. Le Rapporteur spécial souligne que, bien que les recommandations ci-dessus visent à permettre de réagir rapidement pour satisfaire aux droits et aux besoins des victimes, il est peu probable qu'elles donnent entière satisfaction. Il estime néanmoins qu'elles pourraient permettre non seulement d'apporter une aide, mais aussi créer les conditions nécessaires pour concevoir des formes plus complètes de réparation et de prévention.

108. Dans des contextes de grave faiblesse institutionnelle, il est fondamental que la société civile soit considérée comme une ressource et comme le principal moteur du changement. Le Rapporteur spécial appelle les États et la communauté internationale à soutenir les initiatives visant à renforcer la société civile. Il prie instamment les États de faire une place à la société civile, à éviter d'adopter des lois qui entravent outre mesure le libre fonctionnement des organisations de la société civile et à abroger les lois de ce type déjà en place, en promouvant plutôt le développement de compétences qui contribueront grandement à l'intérêt général.

109. Le Rapporteur spécial préconise de mener d'autres travaux de recherche et d'autres débats afin de préciser le rôle des acteurs non étatiques armés dans le cadre juridique international. Les lacunes de ce cadre concernant les obligations, les droits et les responsabilités de ces acteurs, en particulier dans les contextes d'après-conflit, constituent un obstacle à la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle. Différents organes des Nations Unies, en particulier le HCDH, pourraient prendre l'initiative de ces discussions.