



Assemblée générale

Distr. générale
28 août 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-quatrième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

Résumé

Dans le cadre du présent rapport, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition présente les principales activités entreprises dans le cadre de son mandat entre août 2012 et juillet 2013. Il analyse également les difficultés auxquelles ont été confrontées les commissions vérité au cours des périodes de transition et propose des mesures visant à renforcer l'efficacité de ces mécanismes dans le cadre de la lutte contre les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire. Il apporte en outre des précisions sur l'extension des mandats des commissions vérité et sur les modalités de choix des commissaires, ainsi que sur d'autres questions pertinentes relatives à la conception et au fonctionnement des commissions. Il exprime enfin ses préoccupations au sujet du manque de suivi des recommandations des commissions vérité et affirme l'importance des archives et des actions culturelles.

* Les notes de bas de page du présent document sont reproduites telles qu'elles ont été soumises, dans la langue originale seulement.

** Soumission tardive.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1	3
II. Activités du Rapporteur spécial	2–17	3
A. Visites de pays et consultations régionales	2–5	3
B. Communications et communiqués de presse	6–7	3
C. Autres activités	8–17	4
III. Le droit à la vérité	18–20	5
IV. Quelques problèmes actuels posés par le fonctionnement des commissions vérité et solutions proposées pour renforcer leur efficacité.....	21–89	6
A. État des lieux: réalisations et difficultés	23–31	7
B. Difficultés <i>ex ante</i>	32–70	9
C. Difficultés <i>ex post</i>	71–89	22
V. Conclusions et recommandations.....	90–106	28
A. Conclusions	90–101	28
B. Recommandations.....	102–106	30

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, en application de la résolution 18/7. Il décrit les principales activités menées par le Rapporteur spécial au cours de la période allant d'août 2012 à juillet 2013 et analyse les difficultés auxquelles ont été confrontées les commissions vérité au cours des périodes de transition, tout en proposant des mesures visant à renforcer l'efficacité de ces mécanismes dans le cadre de la lutte contre les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire.

II. Activités du Rapporteur spécial

A. Visites de pays et consultations régionales

2. Du 11 au 16 octobre, le Rapporteur spécial s'est rendu pour sa première visite en Tunisie; il remercie le Gouvernement tunisien pour son invitation et pour sa collaboration. Le rapport pertinent figure dans le document A/HRC/24/42/Add.1.

3. Le Rapporteur spécial se rendra en Uruguay du 30 septembre au 4 octobre 2013 et en Espagne du 22 au 31 janvier 2014. Il remercie les autorités de ces deux pays de l'avoir invité.

4. Le Rapporteur spécial espérait se rendre au Guatemala au cours du premier semestre de 2013, mais a été informé que le Gouvernement ne pouvait l'inviter en 2013. De nouvelles demandes de visite ont été adressées au Brésil, à la Côte d'Ivoire, à la République démocratique du Congo, à l'Indonésie et au Rwanda. D'autres demandes de visite sont en souffrance, notamment en ce qui concerne la Guinée et le Népal.

5. Le Rapporteur spécial a lancé une consultation régionale visant à recueillir des informations relatives aux cadres normatifs nationaux et aux expériences et pratiques en matière de mécanismes de justice transitionnelle afin d'encourager les échanges de données concernant les diverses expériences, ainsi que pour identifier et promouvoir les bonnes pratiques concernant les composantes du mandat en vue de leur intégration dans une politique globale. La première consultation régionale pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord s'est tenue en novembre 2012 au Caire. La deuxième, pour la région Amérique latine et les Caraïbes, a eu lieu à Buenos Aires en décembre 2012. Il a en outre été prévu d'organiser d'autres consultations régionales, notamment en novembre 2013 pour l'Afrique (lieu envisagé: Ouganda), en 2014 pour l'Europe (lieu envisagé: Allemagne) et en 2014/2015 pour l'Asie. Les résultats de ces réunions seront intégrés à l'étude du Rapporteur spécial demandée par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 18/7 (par. 1 f)).

B. Communications et communiqués de presse

6. Le Rapporteur spécial a adressé des communications concernant des cas spécifiques aux pays suivants: en 2012 au Népal¹ et en 2013 au Bangladesh, au Burundi, au Guatemala, au Mexique, au Népal et à l'Uruguay².

¹ See A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, communication to Nepal (22 October 2012).

7. Parallèlement à d'autres procédures spéciales, il a publié des communiqués de presse à propos du Bangladesh³, du Guatemala⁴ et de l'Uruguay⁵, ainsi qu'à propos de l'entrée en vigueur du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁶, de même qu'il a lancé un appel à recentrer d'urgence le programme de développement pour l'après 2015 sur l'égalité, la protection sociale et la responsabilisation⁷ et qu'il a invité les gouvernements à garantir une réparation et une réadaptation aux victimes de torture et à leurs familles⁸.

C. Autres activités

8. En septembre 2012, le Rapporteur spécial a présenté son premier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/21/46) décrivant les fondements de son mandat et la stratégie d'exécution envisagée pour l'appliquer. À cette occasion, il a rencontré les ambassadeurs d'Argentine, du Népal, de Corée du Sud et de Tunisie, de même qu'il a participé à une manifestation parallèle organisée par Impunity Watch, ainsi qu'à un débat de haut niveau sur le rôle des magistrats et des avocats au cours des périodes de transition, organisé par la Commission internationale des juristes.

9. Le Rapporteur spécial a prononcé l'allocution d'ouverture de la Conférence internationale intitulée «Droit à la vérité, réparation et réformes: quelles avancées et quelles perspectives pour la justice transitionnelle?», qui s'est tenue à Rabat les 14 et 15 janvier 2013.

10. Du 17 au 19 janvier, le Rapporteur spécial a participé à une conférence portant sur le thème de «L'intégration de la justice transitionnelle, la sécurité et le développement», organisée par Wilton Park en association avec les Ministères des affaires étrangères suisse et norvégien, à l'occasion de laquelle il est intervenu à propos des «Liens entre les droits de l'homme, la justice, la sécurité et le développement».

11. Le 22 janvier, le Rapporteur spécial a participé à un débat sur le développement intitulé «Institutions et gouvernance démocratique» organisé par la Suède à Stockholm, où il a présenté une conférence inaugurale sur la justice transitionnelle et le développement.

12. Il a participé, les 25 et 26 février, à la Table ronde sur la justice transitionnelle et la prévention du génocide lors de la Conférence sur la théorie, la politique et la pratique de la prévention des atrocités massives, organisée par l'École de droit Benjamin N. Cardozo et l'Institut d'Auschwitz pour la paix et la réconciliation.

² See A/HRC/24/21, communications to Bangladesh (22 March 2013), Burundi (22 March 2013), Guatemala (15 March 2013), Mexico (15 March 2013), Nepal (22 March 2013) and Uruguay (14 May 2013).

³ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E>.

⁴ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13330&LangID=S>; and <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13249&LangID=S>.

⁵ Available at: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13486&LangID=S>.

⁶ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13310&LangID=E>.

⁷ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13341&LangID=E>.

⁸ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13482&LangID=E>.

13. Le 27 février, le Rapporteur spécial a prononcé l'allocution d'ouverture du séminaire international d'experts sur «L'accès à la justice pour les peuples autochtones, y compris les processus de vérité et de réconciliation», organisé conjointement par l'Institut d'études sur les droits de l'homme de l'Université de Columbia, le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et le Centre international pour la justice transitionnelle.

14. Du 22 au 24 avril, le Rapporteur spécial a participé à une Conférence régionale à Yaoundé, intitulée «Pour une efficacité renforcée des processus de justice transitionnelle», organisée par le HCDH, la France et la Suisse.

15. Le 1^{er} mai, par téléphone, le Rapporteur spécial a prononcé l'allocution d'ouverture de la Table ronde sur la réconciliation organisée par le Commonwealth.

16. Les 30 et 31 mai, il a rencontré à Berlin les représentants du Ministère allemand des affaires étrangères, du Bureau du Président fédéral, de la Commission parlementaire des droits de l'homme et de l'aide humanitaire et de l'Institut allemand des droits de l'homme, en vue de préparer les consultations régionales pour l'Europe. Il a également participé à un atelier organisé par le groupe de travail sur la paix et le développement.

17. En mai et en juillet, le Rapporteur spécial a rencontré à Genève les ambassadeurs et les représentants du Bangladesh, du Brésil, du Cambodge, de Chine, de Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo, de France, du Guatemala, d'Indonésie, du Japon, de la République de Corée, du Rwanda, d'Espagne, du Sri Lanka, de Thaïlande, d'Ouganda, des États Unis d'Amérique, d'Uruguay et de l'Organisation internationale de la Francophonie.

III. Le droit à la vérité

18. Les entités chargées d'établir la vérité, y compris les commissions vérité, ont pour objectif la réalisation du droit à la vérité consacré dans de nombreux instruments internationaux, notamment la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire. Le Conseil de droits de l'homme estime que le droit à la vérité fait partie intégrante des efforts visant à mettre fin à l'impunité⁹. Cette approche est également celle du HCDH¹⁰ et des organes conventionnels¹¹, de même qu'elle fait partie des procédures spéciales du Conseil¹².

19. Au niveau régional, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de la jurisprudence relative au droit à la vérité des victimes, de leurs proches et de la société tout entière. À propos de la nature collective de ce droit, la Commission a déclaré ce qui suit: «Chaque société a le droit inaliénable de connaître la vérité au sujet des événements passés, ainsi qu'à propos des circonstances et des raisons pour lesquelles des crimes aberrants ont été commis, pour être capable de prévenir leur répétition à l'avenir»¹³. Dans un arrêt plus

⁹ Human Rights Council resolutions 12/12, para. 1; and 9/11, para. 1.

¹⁰ E/CN.4/2006/91; A/HRC/5/7, both documents with further references.

¹¹ E.g. CAT/C/COL/CO/4 (2010), para. 27.

¹² A/HRC/16/48, para. 39, A/HRC/22/52, paras 23-26, 32-34, A/HRC/7/3/Add.3, para. 82, A/HRC/14/23, para. 34.

¹³ Inter-American Commission on Human Rights (IACCommHR), Annual Report, 1985-86, AS Doc. No. OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8 rev. 1 (26 September 1986), p. 193.

récent, la Cour a présenté le droit à la vérité sous la forme d'une obligation positive à la charge des États, soulignant que «Les proches des victimes et la société dans son ensemble doivent être informés de tous les faits liés aux violations»¹⁴. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a considéré que le droit à la vérité faisait partie intégrante du droit à un recours effectif en cas de violation des droits garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁵. En cas d'atteintes flagrantes aux droits de l'homme commises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la Cour européenne des droits de l'homme a admis que les victimes et leurs familles avaient droit à la vérité, au même titre que le grand public¹⁶.

20. En vertu du droit à la vérité, les victimes, les membres de leur famille et le grand public ont le droit de rechercher et d'obtenir toutes informations pertinentes concernant les plaintes pour violations¹⁷, le sort des victimes et le lieu où elles se trouvent¹⁸ et, le cas échéant, à appréhender le processus par lequel les violations alléguées ont été officiellement autorisées¹⁹. Compte tenu de ce cadre légal, le droit à la vérité au lendemain d'un conflit ou d'une répression doit être compris comme l'obligation faite aux États de mettre en place des institutions, des mécanismes et des procédures permettant de conduire à la révélation de la vérité, en tant que processus d'établissement des faits et événements qui ont réellement eu lieu, afin de contribuer à la lutte contre l'impunité, au rétablissement de la primauté du droit et finalement à la réconciliation.

IV. Quelques problèmes actuels posés par le fonctionnement des commissions vérité et solutions proposées pour renforcer leur efficacité

21. Les deux dernières décennies ont enregistré une augmentation progressive du nombre de mécanismes de recherche de la vérité, allant des commissions vérité autorisées par les États aux mécanismes «officiels» de recherche de la vérité mis en place par des groupes issus de la société civile, parmi lesquels les organisations de victimes²⁰. La recherche de la vérité a également été poursuivie au niveau international par l'intermédiaire de commissions internationales d'enquête et de missions d'établissement des faits.

22. Le présent rapport met essentiellement en lumière certains problèmes actuels rencontrés par les commissions vérité autorisées par les États à la suite de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire

¹⁴ Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *Myrna Mack Chang v. Guatemala*, 25 November 2013 (Merits, Reparations and Costs), para. 274.

¹⁵ The Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa highlight that the right to an effective remedy includes "access to the factual information concerning the violations". Principle C (b) (3).

¹⁶ European Court of Human Rights (ECtHR), *El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (n° 39630/09), 13 December 2012, para. 191, the Court emphasizes "the great importance of the present case not only for the applicant and his family, but also for other victims of similar crimes and the general public, who had the right to know what had happened".

¹⁷ E/CN.4/2006/91, para. 38.

¹⁸ A/HRC/16/48, pp. 12-17.

¹⁹ General Assembly resolution 60/147, annex, para. 24; see also IACommHR (fn 13), p. 193; IACtHR (fn 14), para. 274; ECtHR (fn 16), para. 192.

²⁰ Some of them have produced important reports, including Brazil's Nunca Mais, Guatemala's Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REHMI), Uruguay's Nunca Más, Northern Ireland's Ardoyné: the Untold Truth, and Greensboro's Truth and Reconciliation Commission's Final Report.

et propose des solutions visant à renforcer leur efficacité. Il identifie certaines difficultés liées à l'évolution du fonctionnement de ces commissions, dont la présentation est pertinente dans un tel document. Par conséquent, le rapport traite certains aspects liés à la création et au fonctionnement des commissions vérité qui, en cas de prise en compte appropriée suffisamment en amont, pourraient renforcer les capacités de chaque commission à bien s'acquitter de ses missions. Il aborde également les modalités d'une meilleure prise en compte en aval des recommandations des commissions, mettant ainsi l'accent sur les aspects pratiques sous-jacents de ces dispositifs.

A. État des lieux: réalisations et difficultés

23. En tant qu'instances temporaires ad hoc, les commissions vérité ne font pas partie d'un cadre institutionnel établi, n'ont pas de statut politique préexistant et ne disposent pas d'une structure administrative bien ancrée. Pourtant, elles ont prouvé qu'elles pouvaient apporter une contribution importante aux processus de transition menés depuis les années 1980 dans plus de 40 pays où elles ont été mises en place²¹. Les facteurs qui leur ont permis d'exercer un telle influence sont notamment les suivants:

- La moralité de leurs membres;
- Leur mise en place à la suite de troubles ou de bouleversements sociaux entraînant une remise en question du «contrat social» initial;
- Les rapports étroits des questions abordées par les commissions avec les droits fondamentaux;
- Une méthodologie solide et cohérente;
- L'ouverture sur la société civile;
- Une approche inclusive «axée sur les victimes».

24. Les commissions vérité qui ont bien fonctionné ont ainsi permis de réaliser un certain nombre d'avancées positives, parmi lesquelles les suivantes:

- L'autonomisation des victimes en leur permettant de se faire entendre, car les commissions offrent aux victimes une tribune où elles peuvent raconter leur histoire, notamment dans le cadre d'audiences publiques, ce qui leur donne accès à la sphère publique pour la première fois. Il s'agit là d'une partie du processus permettant de reconnaître un statut aux victimes, souvent issues de groupes sociaux marginalisés, en les considérant comme des personnes titulaires de droits au même titre que le reste de la population;
- La promotion de l'intégration sociale globale, dans la mesure où la reconnaissance officielle des atrocités contribue à mettre fin au cercle vicieux du ressentiment et de la méfiance;
- La contribution à l'établissement d'un calendrier des réformes à entreprendre de manière prioritaire, car les informations recueillies par les commissions à l'issue d'atrocités massives ont permis de mieux comprendre les échecs des différents systèmes politiques, participant ainsi à concevoir et à planifier des réformes;

²¹ Mandates and final reports of commissions are available at: <http://www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection>; see also Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd ed. (London, Routledge, 2011).

- La collecte et la transmission d'informations importantes permettant à la justice transitionnelle d'avancer, dans la mesure où les rapports des commissions, au même titre que d'autres renseignements recueillis par elles, se sont avérés utiles dans le cadre des actions en justice menées contre les auteurs, ainsi qu'en matière de programmes de réparation et de réformes institutionnelles.

Enfin, les commissions ont reconnu aux victimes la qualité de personnes titulaires de droits, renforcé la confiance civique et contribué à l'affermissement de l'État de droit²².

25. Il convient toutefois d'avoir conscience du fait que les apports positifs des rapports des commissions vérité ne sauraient remplacer de véritables transformations opérées dans les faits, d'où l'importance de réaffirmer la nécessité d'un renforcement des liens entre vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition²³ et, de manière plus générale, entre les mesures adoptées dans ce contexte et d'autres interventions politiques concomitantes²⁴.

26. Le Rapporteur spécial souligne qu'en dépit de son importance, la vérité ne saurait se substituer à la justice, à la réparation ou aux garanties de non-répétition, tant à l'échelle individuelle que collective, et rappelle que chacune de ces mesures se fonde sur le respect d'obligations nationales et internationales, que leur mise en œuvre s'appuie sur des motivations pratiques, morales et politiques et que des preuves empiriques démontrent leur pertinence intrinsèque en tant que mesures de justice, lorsqu'elles sont conçues et mises en œuvre de façon globale et non de manière isolée²⁵.

27. Compte tenu du potentiel que semblent offrir les commissions vérité, elles constituent désormais une solution communément adoptée pour faire face aux difficultés engendrées par les situations de transition et les conséquences de toutes sortes d'atrocités. En outre, la dynamique visant à mettre en place de telles instances se poursuit, car elles apparaissent comme le remède «normal» auquel recourir dans les périodes de transition postérieures à un régime autoritaire et/ou à un conflit. Certains pays ont même adopté des mesures de justice transitionnelle en l'absence de transition politique, voire en plein conflit²⁶. En conséquence, les commissions vérité sont souvent appelées à enquêter sur des violations graves du droit international humanitaire²⁷.

28. Certaines caractéristiques contextuelles ont fait des commissions vérité des mécanismes pertinents capables de gérer les situations faisant suite aux violations des droits de l'homme commises par les régimes autoritaires, parmi lesquelles certaines sont présentées ci-après:

- La négation des violations flagrantes ou systématiques, aussi délibérée que la planification et l'exécution de ces violations par les anciens régimes, a fait de la révélation de la vérité une réponse appropriée;
- Compte tenu de la nature de nombreuses transitions postérieures à la chute de régimes autoritaires, où on a vu les anciens régimes conserver, au moins

²² A/HRC/21/46, paras. 28-46; A/67/368, paras. 23-57.

²³ A/HRC/21/46, paras. 22-27.

²⁴ Ibid., paras. 47-53; see forthcoming report of the Special Rapporteur to the General Assembly at its sixty-eighth session.

²⁵ Pablo de Greiff, "Theorizing Transitional Justice", in: Nomos LI: *Transitional Justice*, Melissa S. Williams, Rosemary Nagy and Jon Elster, eds. (New York, New York University Press, 2012).

²⁶ For the "normalization" of transitional justice measures, see Pablo de Greiff, Some thoughts on the development and present state of transitional justice, *Journal for Human Rights*, vol. 5, No. 2 (2011).

²⁷ See para. 35 below. The resolution establishing this mandate refers both to addressing "gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law", Human Rights Council resolution 18/7, preamble, eleventh paragraph.

provisoirement, la capacité de déstabiliser le processus de transition, une politique de vérité a pu constituer un premier pas vers la mise en œuvre d'un programme de réparation global;

- La responsabilité des institutions des États autoritaires dans la commission de l'écrasante majorité des infractions justifiant l'ouverture d'enquêtes et la divulgation de la vérité, a largement facilité la tâche des commissions.

29. Dans les situations de sortie de conflit, les commissions vérité sont confrontées à des problèmes particuliers. Elles doivent fournir un compte rendu de violations souvent perpétrées par une pléthore d'auteurs, chacun étant bien moins structuré que les services de sécurité des régimes autoritaires et se caractérisant par une composition à géométrie variable, la frontière entre les victimes et les auteurs de violences étant souvent floue. En outre, les problèmes de sécurité affectent d'une manière négative pratiquement tous les aspects du fonctionnement des commissions et sont susceptibles de décourager les témoins potentiels, les personnes chargées de recueillir les dépositions et même les commissaires. Dans les contextes de sortie de conflit, les commissions opèrent dans un environnement global où les institutions sont affaiblies, les situations sociales détériorées et les sociétés civiles fragmentées; étant précisé que ces instances disposent en outre de ressources et de compétences limitées et interviennent souvent dans des situations caractérisées par des clivages ethniques profonds.

30. Toutefois, les problèmes auxquels sont confrontées les commissions vérité ne concernent pas seulement les situations particulières de sortie de conflit. Le Rapporteur spécial tient à attirer l'attention sur l'ampleur des tâches confiées aux commissions vérité dans le monde entier, ce qui engendre notamment les difficultés suivantes:

- L'incapacité des commissions vérité à respecter les échéances fixées dans leurs mandats;
- 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;
- Les divergences d'opinions entre commissaires exprimées publiquement, notamment les points de discorde sur des questions fondamentales relatives au fonctionnement des commissions et aux conclusions émises;
- Les critiques constantes relatives à la faible prise en compte des recommandations des commissions;
- Une tendance inquiétante à étendre à l'infini les mandats des commissions, non seulement du point de vue de leurs domaines d'intervention, mais également sur le plan fonctionnel, ce qui suscite des doutes quant aux capacités de ces institutions à réunir toutes les compétences requises pour une telle extension.

31. En mettant l'accent sur ces difficultés, le Rapporteur spécial entend contribuer au maintien de l'intégrité des commissions et au renforcement de leur efficacité, compte tenu des expériences passées qui montrent qu'elles peuvent parfois être utiles et jouer un rôle-clé au cours des périodes de transition.

B. Difficultés *ex ante*

1. Mandats

32. Le plus grand défi auquel se trouvent actuellement confrontées les commissions vérité concerne l'extension de leurs mandats. Pour le Rapporteur spécial, le terme «mandat» se réfère à un document juridique fondateur, prenant la forme d'un décret

exécutif, d'un acte législatif, d'un accord de paix ou d'un règlement de l'Organisation des Nations Unies. Les documents portant création des commissions définissent généralement a) la durée du mandat de chaque commission; b) le cadre temporel du mandat définissant la période au cours de laquelle les violations doivent avoir été commises pour pouvoir entrer dans le champ de compétence des commissions; c) le mandat thématique - les types de violations que chaque commission est autorisée à aborder et/ou obligée de traiter; d) les fonctions de chaque commission - les actions qu'elle est censée entreprendre et e) les objectifs ou les buts que chaque commission est invitée à atteindre²⁸. Le Rapporteur spécial utilise cette classification à des fins d'analyse, ainsi que pour attirer l'attention sur certaines tendances²⁹.

33. *Durée.* Le délai attribué aux commissions vérité pour mener à bien leurs tâches a été prolongé, quoique dans certaines limites. À titre d'exemple, les commissions vérité créées au cours des années 1980 et 1990, à l'exception de la Commission vérité et réconciliation de l'Afrique du Sud, ont bénéficié d'un mandat couvrant au plus une seule année³⁰. En revanche, les mandats des commissions ayant vu le jour au cours de la dernière décennie étaient fixés au moins pour une année et au plus pour trois ans³¹. L'expérience a montré qu'une période de quelques mois pour accomplir des tâches aussi complexes était insuffisante. Toutefois, il a également été démontré qu'une prolongation indéfinie de la durée de vie d'une commission était tout aussi impraticable, dans la mesure où ces instances sont tenues de mettre un terme aux pratiques abusives du passé dans un délai raisonnable.

34. *Cadre temporel.* Bien que les dates de début et de fin des atrocités ne puissent guère être fixées de manière précise et bien déterminée, la plupart des commissions choisissent certaines dates connues, telles que les dates de coups d'État, de soulèvements ou de déclenchement d'un conflit comme points de départ et celles de la cessation des conflits ou de la chute d'un régime répressif comme dates limites. Or, l'exclusion de modèles simples de répartition des violations et incidents graves du cadre de travail temporel des commissions soulève des doutes quant à l'impartialité de ces instances. Dans toute la mesure où il existe des limites en termes de périodisation acceptable, les choix en matière de cadre temporel sont quelque peu limités et les commissions existantes ont été invitées à enquêter sur des violations commises dans le cadre de périodes allant d'une douzaine d'années (Argentine: 7 ans – Sierra Leone: 11 ans – Salvador: 12 ans) à plus de 20 ans (Timor-Leste: 25 ans – Afrique du Sud et Guatemala: 34 ans – Maroc: 43 ans – Kenya: 44 ans), illustrant ainsi une extension du cadre temporel.

35. *Mandats thématiques.* Au cours des périodes marquées par la répression ou la violence, les violations de nombreux droits peuvent se produire. Les mandats doivent ainsi

²⁸ Mandates frequently include other elements, such as the specifications of the powers of the commission (e.g., subpoena, search and seizure), selection and appointment procedures, or the names of appointees.

²⁹ Hastening to add that as tendencies, "outliers" can be identified regarding most of them, and that the rate and even the direction of expansion are often not linear.

³⁰ Argentina (9 months); Chile (6 months with a possible 3-month extension); El Salvador (6 months); Guatemala (6 months with a possible 6-month extension). South Africa (24 months with a 3-month extension).

³¹ Sierra Leone (3 months preparatory period, 12 months of operation with possible 6-month extension); Peru (3-month preparatory period extended one month, 18-month duration, 5-month extension); Timor-Leste (2-month preparatory period, 2 years of operation with a possible 6-month extension); Liberia (3-month preparatory period, 2 years of operations, a 3-month wrap-up period, and a possible 3-month extension); Kenya (3-month preparatory period, 2 years of operation, 6-month extension). See Hayner (fn 21), pp. 268-273 and corresponding mandates.

préciser les types de violations devant faire l'objet d'enquêtes par les commissions. Là encore, une tendance à l'extension a été observée dans les exemples suivants:

- En Argentine, la Commission nationale sur la disparition des personnes (CONADEP) a été chargée d'enquêter sur les disparitions, définies comme des séquestrations de personnes sans découverte de corps³²;
- La Commission vérité du Salvador a reçu un mandat général³³ qu'elle a interprété de manière à mettre l'accent sur 32 cas exemplaires de disparitions, d'exécutions extrajudiciaires et de massacres, outre l'examen des circonstances générales entourant la perpétration de ces crimes;
- La loi portant création de la Commission vérité sud-africaine l'a chargée d'enquêter sur les «violations flagrantes des droits de l'homme», qu'elle définit comme étant: «a) l'exécution, l'enlèvement, les tortures ou sévices graves infligés à une personne; ou b) toute tentative, conspiration, incitation, instigation, ordre ou encouragement à commettre» de telles violations³⁴;
- Le règlement de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental portant création de la Commission accueil, vérité et réconciliation (CAVR) définit le champ thématique du mandat de celle-ci à travers l'identification des violations des droits de l'homme «commises dans le contexte de conflits politiques au Timor oriental entre le 25 avril 1974 et le 25 octobre 1999», ce qui inclut: «i) les violations du droit international des droits de l'homme; ii) les violations du droit international humanitaire et iii) les actes criminels»³⁵. Ces violations comprennent également les atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels³⁶;
- La loi portant création de la Commission vérité et réconciliation du Libéria définit la mission de cette dernière en faisant référence aux «violations des droits de l'homme», à savoir «1) les violations du droit international des droits de l'homme, y compris la torture, l'exécution, l'enlèvement et les sévices graves infligés à une personne» et «2) les violations du droit international humanitaire, incluant notamment les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre». Son mandat couvre également «les abus ... y compris les massacres, violences sexuelles, meurtres, assassinats extrajudiciaires et crimes économiques, tels que l'exploitation des ressources naturelles ou publiques afin de perpétuer des conflits armés»³⁷;
- Parmi cet échantillon incomplet quoique représentatif, la Commission kenyane de vérité, de justice et de réconciliation a été dotée du mandat thématique le plus élargi. En effet, elle a notamment été chargée d'enquêter sur: «les violations et atteintes aux droits de l'homme et aux droits économiques commises par l'État, les institutions publiques et les titulaires d'une charge publique, en activité ou à la retraite...». En outre, la loi mentionne expressément les massacres, les violences sexuelles, les meurtres, exécutions extrajudiciaires, enlèvements, disparitions et détentions, la

³² Decree/Decreto 187/83, 15 December 1983.

³³ Mexico Peace Agreement -Provisions Creating the Commissions on Truth, art. 2 : "serious acts of violence [...] whose impact on society urgently demands that the public should know the truth".

³⁴ South African Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995 (Act 95-34), 26 July 1995, ch. 1, definitions, available at: <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1995-034.pdf>.

³⁵ Regulation No.° 2001/10 on the Establishment of a Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, UNTAET/REG/2001/10, 13 July 2001, section 1(c).

³⁶ Ibid., section 1 (e) in conjunction with Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Transitional Administration in East Timor, UNTAET/REG/1999/1, section 2.

³⁷ See Act to Establish the Truth and Reconciliation Commission of Liberia (TRC Act of Liberia), 12 May 2005, arts. II and IV, available at: <http://trcofliberia.org/about/trc-mandate>.

torture, les mauvais traitements et l'expropriation de biens et inclut parmi les crimes économiques «la corruption à grande échelle et l'exploitation des ressources naturelles ou publiques», «l'acquisition illicite ou illégale de terrains publics», «la marginalisation économique des communautés» et les «abus des institutions publiques à des fins politiques». La loi invite également la Commission à enquêter sur les «causes des tensions ethniques»³⁸.

36. *Prise en compte des questions relatives au genre.* Un aspect indiscutablement positif de l'élargissement des mandats thématiques des commissions tient à l'attention particulière accordée aux droits des femmes (et dans certains cas questions de genre de manière générale). Alors que les premières commissions vérité ne tenaient aucun compte des questions de genre et ne prenaient pas en considération les violations manifestes dont les femmes étaient victimes, elles ont accompli des progrès importants au fil du temps, tant au niveau des aspects théoriques et pratiques de la lutte contre les violations des droits des femmes. La Commission vérité et réconciliation du Pérou a notamment créé un précédent important en mettant en place une unité de genre et en essayant de tenir systématiquement compte des questions de genre dans son rapport³⁹. Il est encourageant de constater que les rapports des commissions vérité et réconciliation de la Sierra Leone et du Libéria, ainsi que celui de la CAVR, ont accordé une attention soutenue aux femmes et aux enfants⁴⁰. Il s'agit d'une tendance qu'il convient de saluer et de renforcer⁴¹.

37. *Mandat fonctionnel.* Le mandat fonctionnel, qui définit les fonctions concrètes appelées à être exercées par les commissions, a également connu une extension remarquable, dans la mesure où ces instances ont été amenées à accomplir des tâches de plus en plus complexes. Au niveau le plus élémentaire, les commissions ont été chargées d'une mission d'établissement des faits. Ainsi, la CONADEP, en Argentine, a été chargée d'élucider les cas de disparition. En outre, étant donné que les disparitions constituaient des violations fréquentes dans les pays où les commissions antérieures ont été mises en place, l'une de leurs autres missions principales a consisté à enquêter sur le sort des personnes disparues – une fonction de recherche des victimes.

38. Face à l'énormité des violations de ce type, il est toutefois difficile de ne pas être proactif. Ainsi, même si cela ne faisait pas partie de son mandat, la CONADEP a proposé dans son rapport l'adoption de mesures telles qu'une réforme judiciaire et une aide économique au profit des familles des victimes⁴². De cette façon, le champ d'action de la commission s'est élargi à deux autres fonctions, à savoir l'octroi de réparations aux

³⁸ The Truth, Justice and Reconciliation Commission Act 2008 of Kenya (TJRC Act of Kenya), part II, arts. 5(a), 5(c), 6 (a), available at: <http://www.tjrkenya.org/images/documents/TJRC-Act.pdf>.

³⁹ See Final Report of the Truth and Reconciliation Commission/Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (TRC of Peru), vol. 6, ch.1, sect. 5 and 8; vol. 8, ch. 2, sect. 1, available at: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>.

⁴⁰ See Report of Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone (TRC of Sierra Leone), Witness to Truth, ch. 2, pp. 100, 105, 169, available at: <http://www.sierraleonetr.com>; Truth and Reconciliation Commission of Liberia, Final Report, vol. II, consolidated final report, pp. 222, 252, 279, available at: <http://trcofliberia.org/reports/final-report>; Final Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor (CAVR), *Chega!*, part 7, ch. 7.7, 7.8, part 11, ch. 4.1; available at: <http://etan.org/news/2006/cavr.htm>.

⁴¹ See the useful UN-Women publication by Nahla Valji, with Romi Sigsworth and Anne Marie Goetz, *A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women*, 2nd Edition (UN-Women, 2012), pp. 9-16.

⁴² The Report of the Argentine National Commission on the Disappeared (CONADEP), *Nunca Más* (1984), ch. 6; available at: http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/nevagain/nevagain_001.htm. It is worth pointing out that all recommendations of the commission fit in a single page.

victimes et la prévention, axée en grande partie sur des propositions de réformes institutionnelles. Il importe cependant de noter que contrairement aux fonctions d'établissement des faits et de recherche des victimes, les missions visant à accorder une réparation aux victimes et à renforcer la prévention constituent de simples possibilités, dans la mesure où les commissions ne sont généralement pas dotées de pouvoirs leur permettant de réformer les institutions ou d'accorder des réparations et peuvent simplement formuler des recommandations dans ce sens. L'évolution ultérieure des commissions vérité s'est caractérisée par la complexité croissante de ces quatre fonctions et l'attribution de nouvelles missions à ces instances, ainsi que par l'effacement de la frontière entre fonctions réelles et potentielles.

39. Même la fonction d'établissement des faits est devenue nettement plus complexe: ainsi, alors que la tâche de la commission argentine se limitait à clarifier les faits au sujet des disparitions de personnes, la Commission nationale vérité et réconciliation du Chili a été chargée de «divulguer de manière exhaustive la vérité sur les violations des droits de l'homme les plus graves commises ces dernières années dans notre pays»⁴³ et la Commission vérité et réconciliation d'Afrique du Sud a été chargée d'établir «un aperçu aussi exhaustif que possible de la nature, des causes et de l'étendue des violations flagrantes des droits de l'homme»⁴⁴. Le décret portant création de la Commission vérité du Pérou (avant qu'elle ne devienne une commission vérité et réconciliation impliquant l'attribution d'une autre fonction) a poursuivi ce processus d'extension en lui demandant «d'analyser les conditions politiques, sociales et culturelles, ainsi que les comportements sociaux et les attitudes au sein des institutions publiques qui ont contribué à la situation de violence vécue par le Pérou»⁴⁵. La tendance s'est poursuivie avec la Commission vérité et réconciliation du Libéria, qui a reçu pour mandat d'enquêter sur «la nature, les causes et l'étendue des exactions commises et des violations flagrantes des droits de l'homme, y compris les causes, les circonstances, les facteurs, le contexte, les motivations et les perspectives qui ont conduit à de telles violations»⁴⁶. Enfin, l'exemple qui illustre le mieux cette extension est celui de la loi portant création de la Commission vérité du Kenya. En effet, au-delà d'une énumération exhaustive de toutes les violations, elle décrit les missions de la commission de la manière suivante: «constituer un dossier historique, complet et précis des violations et atteintes aux droits de l'homme et aux droits économiques infligées aux personnes par l'État, les institutions publiques et les titulaires d'une charge publique, en activité ou à la retraite... y compris i) les antécédents, les circonstances, les facteurs et le contexte de ces violations; ii) le point de vue des victimes et iii) les motivations et points de vue des auteurs des violations»; de même qu'elle l'a chargée d'«établir une description aussi complète que possible des causes, de la nature et de l'étendue des violations flagrantes des droits de l'homme et des droits économiques»⁴⁷.

40. Par conséquent, l'établissement des faits a cessé d'être considéré comme une tentative d'éclaircissement des cas d'espèce et d'investigations à propos du sort de victimes individuelles, mais (lorsque le mandat l'exige et que cela possible) vise désormais également à découvrir l'identité des personnes responsables des diverses violations, devenant ainsi un moyen exhaustif de compréhension des causes profondes, des circonstances, des facteurs, du contexte et des motifs ayant conduit aux situations de répression et de violence vécues dans l'ensemble du pays. Bien entendu, une analyse

⁴³ Supreme Decree No. 355, 25 April 1990, Art. 1.

⁴⁴ Act 95-34 (fn 34), art. 3, para. 1 (a). It should be noted that this phrase, mostly without any changes in the wording, recurs in the mandates of many subsequent commissions.

⁴⁵ Higher Decree (Decreto Supremo) No. 065-2001-PCM, art. 2 a.

⁴⁶ TRC Act of Liberia (fn 37), art. VII, section 26 a (ii).

⁴⁷ TJRC Act of Kenya (fn 38).

élargie présente un certain nombre d'avantages, mais il doit être clair a) que même une analyse approfondie ne saurait remplacer une véritable transformation et b) que, compte tenu d'un certain nombre de contraintes pertinentes, une telle extension se fait parfois au détriment des fonctions que les commissions peuvent réellement remplir.

41. La fonction préventive des commissions vérité s'est élargie (en théorie) parallèlement à l'extension de la fonction d'établissement des faits et ceci n'a pas forcément été le résultat d'une conceptualisation préalable. Les mandats ne sont pas plus élaborés concernant les mécanismes concrets de prévention et c'est plutôt l'approfondissement de l'analyse qui semble inviter les commissions à élargir d'autant leurs propositions en vue de présenter de vastes programmes de transformation au nom de la prévention. Ainsi, les commissions ont formulé des propositions visant la restructuration de diverses institutions, notamment le pouvoir judiciaire, les forces de sécurité, l'éducation, les médias, les registres de l'état civil, les systèmes électoraux et les régimes fonciers.

42. Il est probable que l'unique fonction originelle des commissions à n'avoir pas connu d'extension comparable soit la mission de recherche des victimes, qui n'a pas acquis une dimension accrue ni fait l'objet de développements supplémentaires au niveau des mandats des commissions, quoique son importance n'ait nullement diminué. D'une part, dans la plupart des situations où des commissions vérité ont été mises en place, le sort de milliers de victimes n'a toujours pas été élucidé et de très nombreux corps demeurent non identifiés, même lorsque des fosses communes ont été localisées. D'autre part, la médecine légale a considérablement progressé. Dans cette optique, le Rapporteur spécial appelle à prêter une attention accrue à la fonction de recherche des victimes qui incombe aux commissions, dans la mesure où les exhumations peuvent sensiblement contribuer aux processus de rétablissement de la vérité et de justice et parce que l'inhumation des personnes décédées revêt une grande importance, tant pour les familles des victimes que pour les communautés dont elles relèvent. Néanmoins, les commissions vérité ne peuvent assumer à elles seules l'immense tâche consistant à exhumer et à identifier un très grand nombre de victimes. Le soutien d'autres institutions est nécessaire, même si dans le passé les commissions ont joué un rôle utile en matière de recherche des victimes et d'identification des lieux d'inhumation⁴⁸.

43. La fonction relative aux réparations qu'il convient d'accorder aux victimes, confiée à certaines commissions vérité antérieures, fait désormais partie intégrante des activités de la plupart d'entre elles et a gagné en complexité. Ainsi, la plupart des mandats invitent les commissions à formuler des recommandations en la matière et, dans la pratique, certaines d'entre elles ont expressément proposé la mise en place de programmes complexes⁴⁹ fondés sur l'octroi de divers types de compensations de nature à la fois symbolique et matérielle (y compris des versements en espèces et des services) aux individus et aux communautés; tandis que d'autres ont plutôt formulé des propositions globales, telles que la commission péruvienne⁵⁰, la commission sud-africaine⁵¹ et la CAVR au Timor-Leste⁵².

⁴⁸ The TRC of Peru devoted significant attention to recommendations concerning exhumations. See Final Report (fn 39), vol. IX, ch. 2, sect. 3.

⁴⁹ For the notion of complexity in reparations programmes as well as detailed information and analysis of reparations programmes, see Pablo de Greiff, ed., *The Handbook of Reparations* (Oxford, New York, Oxford University Press, 2006).

⁵⁰ See TRC of Peru, Final Report (fn 39), vol. IX. Only parts of the comprehensive reparations programme have been implemented.

⁵¹ Truth and Reconciliation Commission of South Africa (TRC of South Africa), Final Report, vol. 5, p. 312, paras. 22-23, available at: <http://www.justice.gov.za/trc/report>. The reparations proposals were rejected by the government, which implemented a significantly more modest programme, see, e.g.,

44. Dans l'ensemble, il n'a pas été demandé aux commissions vérité de mettre en œuvre des programmes de réparation, mais de formuler des recommandations relatives à leur conception. En outre, dans la mesure où les programmes de réparation sont en général des projets à long terme qui survivent à la durée du mandat des commissions et que leur complexité croissante implique une charge administrative plus lourde, la pratique communément suivie consistant à ne pas confier aux commissions la responsabilité de leur mise en œuvre est bien fondée⁵³.

45. Outre les quatre fonctions de base, des missions supplémentaires ont été confiées aux commissions vérité, incluant la contribution au déroulement des procès, tant par la fourniture des informations recueillies (par exemple en Argentine)⁵⁴ que par l'instruction rapide des affaires destinées à être transmises aux autorités chargées des poursuites (Commission vérité et réconciliation du Pérou)⁵⁵.

46. Il serait par conséquent erroné de croire que la plupart des commissions vérité ont été créées pour se substituer à la justice pénale ou pour prononcer des amnisties, qu'il s'agisse d'une de leurs fonctions caractéristiques ou d'une conséquence indirecte de leurs activités. En effet, la plupart des commissions n'ont aucun lien avec les amnisties et même dans le cas sud-africain, si souvent mentionné, de la «vérité en échange de l'amnistie», la relation entre les deux apparaît complexe. Ainsi, l'amnistie qui pouvait être demandée par ceux qui avaient fourni des témoignages ou qui faisaient l'objet de poursuites a été a) accordée aux auteurs de crimes «politiques» et à ceux qui avaient accepté de dire toute la vérité et b) son octroi ou son refus était prononcé par un sous-comité de la commission qui n'était pas chargé de recueillir les témoignages⁵⁶. D'ailleurs, la plupart de ceux qui ont fourni un témoignage à la Commission vérité et réconciliation et qui ont demandé à être amnistiés ne l'ont pas été⁵⁷.

47. De plus en plus fonctions en rapport avec la réconciliation ont été confiées aux commissions vérité. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il n'existe pas de procédure courte en la matière et, en particulier, que la véritable réconciliation nécessite, outre la révélation de la vérité, la mise en œuvre de trois autres mesures, à savoir la justice, la réparation et les garanties de non-répétition⁵⁸. Ainsi les commissions vérité ne peuvent pas, à elles seules, réaliser la réconciliation et l'inclusion de cette notion dans leurs dénominations risque de donner lieu à des attentes irréalisables.

48. À cet égard, le Rapporteur spécial exprime sa préoccupation concernant l'inclusion de mécanismes de pardon des auteurs par les victimes au niveau de deux projets de lois récents portant création de commissions vérité. Bien que les conséquences juridiques de ces

Christopher J. Colvin, "Overview of the Reparations Program in South Africa", in De Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49), p. 176.

⁵² Report of the CAVR (fn 40), part 11, ch. 12.

⁵³ Despite this, Tunisia is presently considering a draft law creating a commission with the responsibility to also implement reparations programmes (see A/HRC/24/42/Add.1, para. 37).

⁵⁴ Chile's TRC was barred from making attributions of responsibility – that function was reserved to judicial authorities – but this did not prevent it, in accordance with its mandate, from referring evidence of criminality to courts. The Commission on Truth for El Salvador refrained from pushing for prosecutions, not because it did not find sufficient prima facie evidence of violations, nor because it thought prosecutions in any way undesirable, but because it did not trust Salvadoran courts at the time to be capable of carrying out fair trials, see Hayner (fn 21), p. 49.

⁵⁵ The TRC of Peru constructed 47 such cases, see Final Report (fn 39), vol. VII, chap. 2. Progress on these cases, however, has been slow.

⁵⁶ South African Act 95-34 (fn 34), ch. 4.

⁵⁷ Subsequent prosecutions have been scant, however.

⁵⁸ A/HRC/21/46, paras. 36-39.

mécanismes ne soient actuellement pas claires, elles risquent de compromettre la réalisation des obligations internationales en matière de poursuites. Ces mécanismes de pardon, qui représentent certes un aspect de la réconciliation, méconnaissent pourtant la nature de cette dernière, surtout lorsque les procédures peuvent être engagées indépendamment de toute demande émanant des victimes. En effet, dans un contexte caractérisé par le maintien d'inégalités de pouvoir notables entre les auteurs et les victimes, dont la sécurité continue à être en danger, le fait d'obliger ces dernières à participer à des procédures de confrontation directe avec les présumés responsables de violations subies leur impose des contraintes excessives et les expose à de grands risques. En outre, ceci soulève de sérieuses interrogations quant au caractère volontaire des pardons pouvant résulter de telles procédures⁵⁹.

49. En outre, le Rapporteur spécial souligne le fait que la réconciliation sociale ne saurait se limiter à des confrontations individuelles. En effet, les violations flagrantes des droits de l'homme constituent non seulement des atteintes aux droits de chaque individu, mais également une remise en cause du principe même de l'État de droit. Ainsi, il est erroné de considérer que des pardons accordés à titre individuel peuvent réparer tous les dommages causés par de telles violations, car c'est méconnaître leur dimension systémique et structurelle. La réconciliation sociale exige, entre autres, la création d'institutions dignes de confiance incarnant réellement l'idée selon laquelle chaque individu est titulaire de droits. Ce processus ne peut pas être réduit à des confrontations individuelles entre les victimes et leurs agresseurs⁶⁰.

50. Une nouvelle fonction des commissions vérité, qui est à l'étude dans au moins un pays, est la mission d'arbitrage visant à régler des litiges individuels en matière de corruption. Une importante charge de travail supplémentaire risque d'en résulter, compte tenu des procédures quasi judiciaires requises pour garantir un minimum d'équité dans le cadre du processus de prise de décision dans ce domaine. En outre, le règlement de ces affaires par voie d'arbitrage risque de ne pas satisfaire les attentes du public qui, selon toute vraisemblance, nourrit les plus hautes aspirations en matière d'indemnisation et de sanction. En somme, l'instance appelée à formuler des recommandations en matière de poursuites ou d'instruction serait également appelée à faire office d'instance arbitrale neutre de règlement des litiges. Le Rapporteur spécial souhaite insister sur la nécessité d'anticiper les difficultés considérables et les tensions internes susceptibles de résulter d'un tel cumul de fonctions⁶¹.

51. Il résulte de l'analyse qui précède une extension notable des prérogatives de la plupart des commissions, dans la mesure où les commissions vérité sont désormais appelées à traiter un éventail plus large de violations qui se produisent sur de longues périodes; l'objectif de leur création passant de la simple élucidation de différents cas d'espèce à un examen approfondi de contextes entiers et de causes sous-jacentes, justifiant ainsi des

⁵⁹ See A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, communication to Nepal (22 October 2012).

⁶⁰ See A/HRC/24/21, communication to Burundi (22 March 2013).

⁶¹ Tunisia country visit report, A/HRC/24/42/Add.1, paras. 38-39. A possible way of addressing both systemic issues and individual cases of corruption would be the establishment of dedicated independent bodies with the professional capacities and specialisation for investigating financial files and settling individual corruption cases by arbitration. These bodies may conduct joint investigations and/or establish meaningful information sharing methods. In Tunisia, a specific investigation body was established, the National Commission of Investigation on Corruption and Embezzlement, that was composed of generalists on the systemic issue of corruption and technicians with specific expertise on investigating financial files. This Commission ran in parallel to a fact-finding commission on the gross human rights violations committed during the uprising. The Commission of Investigation on Corruption and Embezzlement then recommended the establishment of a permanent anti-corruption body at the constitutional level, see A/HRC/24/42/Add.1, para. 53.

propositions de réforme globales. En résumant les tendances observées au titre du présent chapitre, le Rapporteur spécial souligne qu'il est à présent attendu d'institutions généralement sous financées et insuffisamment dotées en termes d'effectifs ou d'expertise, qui, par leur nature même, demeurent sous-équipées et politiquement faibles, tout en disposant d'une période de fonctionnement relativement courte et dont l'autorité repose essentiellement sur la diligence et l'implication de leurs membres dans la conduite des enquêtes (plutôt que sur des capacités technico-institutionnelles), de s'acquitter de fonctions éminemment plus complexes, comme en témoigne l'étendue de la liste des objectifs énumérés dans leurs mandats. Il convient par conséquent de ne pas s'étonner du fait que les commissions éprouvent toujours davantage de difficultés à satisfaire des attentes de plus en plus importantes.

52. 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. Jusqu'à présent, les commissions vérité ont joué un rôle déterminant dans la promotion des droits de l'homme, car elles ont démontré qu'elles étaient capables de remplir leurs fonctions essentielles de façon efficace, contribuant ainsi à franchir une étape importante dans le cadre des processus de transition. Mais si l'on alourdit la charge de travail des commissions en leur attribuant des fonctions qui affectent à la fois les fondements de leur autorité et de leur légitimité, il risque d'être de plus en plus difficile pour ces instances de faire preuve d'efficacité.

2. Choix des membres des commissions

53. Les commissions vérité tirent en grande partie leurs pouvoirs de l'autorité morale et de la compétence de leurs membres et le choix des commissaires constitue de ce fait un facteur déterminant du bon fonctionnement de ces instances. Étant donné que les modalités de choix des membres varient grandement d'une commission à l'autre, le présent rapport distingue de manière simple les méthodes de désignation directe et les procédures consultatives, qui font officiellement appel à un large éventail d'intervenants dans le processus de sélection des commissaires.

54. En l'absence d'un processus de consultation formel, il est généralement fait recours au mode de désignation directe par le même organisme que celui établissant le mandat des commissions, comme par exemple en Argentine⁶², au Chili⁶³, au Pérou⁶⁴ et au Brésil⁶⁵. La désignation directe ne constitue cependant pas l'apanage des pays d'Amérique latine,

⁶² Decree 187/83 (fn 32). Confirming the point that most cases do not fall squarely on either side of the classificatory spectrum, the decree creates a 16-member commission, with ten members appointed by the President and three additional members to be appointed by each of the two chambers of Congress "as direct representatives of the people and of the Provinces of the Nation". One of the chambers did not make any appointments. The design thus involved also the legislative power in the selection of commissioners (12 men and one woman finally appointed).

⁶³ In the Supreme Decree that established the National Commission for Truth and Reconciliation of Chile, President Aylwin announced the names of the eight commissioners (six men, two women), designated its president, and even its executive secretary, see Supreme Decree No. 355, 25 April 1990.

⁶⁴ Higher Resolutions/Resoluciones Supremas n° 330-2001-PCM, 6 June 2001; N° 065-2001-PCM, 4 June 2001; N° 101-2001-PCM, 4 September 2001; N° 438-2001-PCM, 5 September 2001 (ten men, two women appointed).

⁶⁵ Law No. 12.528, 18 November 2011; *Diário Oficial da União* LIII, No. 91, 11 May 2012 (five men, two women appointed).

comme en témoigne le cas du Maroc, où les membres de l'Instance équité et réconciliation (IER) ont été nommés directement par un Dahir Royal du roi Mohamed VI⁶⁶.

55. Ce ne sont pas seulement les pouvoirs exécutifs qui ont eu recours au mode de désignation directe. Ainsi, le projet de loi sur la justice transitionnelle en Tunisie a donné le pouvoir à l'Assemblée nationale constituante, et, en première instance, à un comité composé du président ou du vice-président de l'Assemblée et des présidents des blocs parlementaires, de nommer les 15 membres de la commission, en la chargeant de veiller à ce que chaque sexe soit représenté par au moins 5 personnes (un tiers des membres)⁶⁷.

56. À l'opposé figurent les procédures de sélection conçues en se fondant sur un processus consultatif. Cette approche a été adoptée pour choisir les membres des Commissions d'Afrique du Sud⁶⁸, de Sierra Leone⁶⁹, du Libéria⁷⁰, du Timor-Leste⁷¹ et du Kenya⁷². Elle se fonde sur l'existence d'un comité de sélection incluant des représentants des différents intervenants concernés, notamment les groupements de victimes, les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations religieuses, les dirigeants locaux, ainsi que les représentants de la communauté internationale. Le Comité reçoit des candidatures émanant de la société dans son ensemble, établit une liste restreinte de candidats, les classe par catégories et transmet des recommandations à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Dans certains pays, des audiences publiques avec les candidats présélectionnés étaient également prévues.

57. Une analyse approfondie des avantages et inconvénients des deux méthodes de sélection excède le cadre du présent rapport. Toutefois, certaines observations s'imposent. En premier lieu, il n'existe aucune méthode de sélection infaillible. Certes, la plupart des membres des commissions ont donné satisfaction, mais chacune des deux méthodes a parfois donné lieu à des nominations douteuses. En second lieu, tout en présentant certains avantages, les deux méthodes de choix des commissaires comportent un certain nombre d'inconvénients. Ainsi, les nominations directes sont rapides, mais cette méthode ne tient pas compte de l'échantillon relativement réduit des candidats retenus par l'autorité investie du pouvoir de nomination.

58. Les pays qui ont opté pour un processus consultatif l'ont fait pour diverses raisons, parmi lesquelles le renforcement de la représentativité des membres, l'élargissement du panel des candidats, ainsi que la consolidation de l'adhésion populaire et de la légitimité. En effet, ce sont des arguments pertinents qui plaident en faveur des procédures consultatives dans de nombreux domaines. Néanmoins, ces processus présentent un certain nombre d'inconvénients, tels que la longueur de la période nécessaire à la mise en œuvre

⁶⁶ Dahir No. 1.04.42 of the 19th of Safar 1425, 10 April 2004 (16 men, one woman).

⁶⁷ Legislative bodies may be considered more deliberative and consultative than executive powers. This may or may not be the case. In Chile, for example, transitional justice measures had long been debated by the different parties of the coalition that won the elections which brought President Aylwin to power, and were part of the political platform of the coalition, so in this sense, the measures had been the subject of public deliberation. See Elizabeth Lira, *The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile*, in: de Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49). On Tunisia, see the Special Rapporteur's report on his visit to the country, A/HRC/24/42/Add.1. 1.

⁶⁸ 17 members (nine men, eight women), see TRC of South Africa, Final Report (fn 51), vol. 1.

⁶⁹ Seven members (four men, three women), see TRC of Sierra Leone, Final Report (fn 40), vol. 1, ch. 2.

⁷⁰ Nine members (five men, four women), see TRC of Liberia, Final Report (fn 40), vol. 1.

⁷¹ Seven members (five men, two women), see, on the selection procedure, UNTAET/REG/2001/10 (fn 35), section 4.

⁷² Seven members (four men, three women), see TJRC Act of Kenya (fn 38), clauses 9, 10, and first schedule.

des mécanismes de sélection⁷³. Un inconvénient moins connu est lié au fait que les procédures consultatives accordent trop d'importance à la «représentativité» en tant que critère de sélection.

59. Le recours à des comités de sélection est certainement plus approprié que l'effort visant à garantir la représentation au moyen d'une simple répartition des sièges des commissions sur la base de critères liés à l'appartenance ethnique, politique ou autre. Toutefois, les organismes de sélection conçus pour assurer une large représentation risquent eux-mêmes d'être composés de membres dont l'expertise technique dans les domaines essentiels des travaux des commissions est secondaire par rapport aux types d'affiliation. Dans de telles circonstances, il ne faut pas s'attendre à ce que ces organismes effectuent leurs choix en se fondant essentiellement sur des critères techniques⁷⁴.

60. Il convient de souligner que la représentativité des commissaires, leur capacité à agir en tant que représentants de groupes spécifiques ou le recours à des personnalités particulières pour représenter une multiplicité de groupes, ne constituent pas forcément toujours des facteurs pertinents pour le fonctionnement des commissions. Ceci est notamment le cas lorsque la biographie de certaines commissaires soulève d'éventuels conflits d'intérêts, compte tenu de liens avec des événements ou des groupes représentés sur lesquels les commissions pourraient être amenées à enquêter; lorsque l'appel à des candidats censés représenter différents groupes se traduit par le refus de prendre une position ferme ou encore lorsque les commissaires ne disposent tout simplement pas des compétences techniques leur permettant d'apporter une contribution réelle aux travaux des commissions. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial appelle à l'élaboration de directives internationales concernant les incompatibilités, les conflits d'intérêts et la moralité des personnes appelées à siéger dans les commissions vérité.

61. En fait, la conception des procédures de sélection suscite davantage d'attention que les critères de sélection eux-mêmes. Lorsque les documents fondateurs des commissions vérité mentionnent les critères auxquels doivent satisfaire les commissaires (étant précisé que ce n'est pas toujours le cas), ils se réfèrent à des généralités sur la moralité et la réputation plutôt que sur des réalisations concrètes dans des domaines connexes ou des éléments d'expertise technique. Le Rapporteur spécial invite instamment les responsables chargés de l'élaboration des mandats des commissions vérité, ce qui inclut les instances de sélection, de formuler plus clairement les critères pertinents et de ne pas s'en tenir à des généralités sur la réputation. Aucune mission comparable ne saurait en effet être remplie sur la base de normes aussi mal définies⁷⁵.

62. Récemment, plusieurs commissions vérité ont intégré parmi les commissaires des membres non nationaux. La raison de cette tendance semble motivée à la fois par la volonté d'élargir le panel de candidats et de nommer des personnes qui ne sont pas impliquées dans les différends locaux. En règle générale, ce choix s'est avéré judicieux. Toutefois, le

⁷³ Imposing narrow deadlines on consultative procedures defeats part of the purpose of establishing them in the first place, see TJRC Act of Kenya (fn 38), first schedule.

⁷⁴ The fact that selection panels are not responsible for appointments but merely for recommendations also weakens the incentive to think about their selections in a way that would, at least *jointly*, cover the required technical competencies; they have no reason to think what a *group* of commissioners would look like from a technical perspective for the panels do not determine the composition of the commission as a whole.

⁷⁵ The criteria should be both positive (e.g., demonstrable commitment to and leadership in the cause of human rights; demonstrated *accomplishments* in the area) as well as negative (e.g., demonstrable lack of conflict of interest – no prior membership in or support for an organization whose behavior might be the subject of investigation by the commission).

Rapporteur spécial souligne que les nominations internationales ne comblent pas les lacunes des procédures de sélection des commissaires.

3. Personnel, budget et gestion

63. Compte tenu de la durée de vie réelle des commissions et de l'immensité de leurs tâches, le temps est pour elles une ressource rare. De plus, dans la plupart des cas, l'allongement de la durée de leur mandat opérationnel ne semble pas être une solution viable⁷⁶. Dans ce contexte, la période préparatoire est primordiale. Ainsi, certaines commissions ont bénéficié d'une période préparatoire de deux à trois mois⁷⁷, ce qui s'est avéré insuffisant, car plusieurs instances ont continué à s'occuper de questions opérationnelles bien au-delà de cette période. L'extension de la phase préparatoire à six mois augmenterait les chances de l'aptitude des commissions à s'acquitter de leurs responsabilités dans les limites temporelles de leur mandat. Le présent rapport met l'accent sur trois séries de questions dont la résolution au cours des périodes préparatoires aurait un impact positif sur le fonctionnement ultérieur des commissions.

a) *Personnel*

64. Les besoins en personnel d'une commission vérité sont liés à de nombreux facteurs contextuels et notamment aux cas à traiter, aux travaux préexistants concernant ces cas (émanant en grande partie des ONG), à la collaboration qu'elle est susceptible de recevoir de la part des autorités et d'autres anciens auteurs de violences et, surtout, aux objectifs identifiés dans les mandats de chaque commission. Toutefois, deux aspects généraux méritent encore de retenir l'attention. En premier lieu, les commissions vérité sont devenues des institutions de grande envergure. Ainsi, les effectifs de la CONADEP (1983) étaient de 60 personnes, ceux de beaucoup d'autres commissions étaient de l'ordre de 200 à 300 personnes, alors que la CAVR (2002) comptait 500 personnes⁷⁸. Il est clair que des institutions dotées de tels effectifs exigent une planification préalable minutieuse, une budgétisation et une gestion, surtout si elles doivent fonctionner efficacement pendant une durée de vie relativement courte. En second lieu et compte tenu des tendances actuelles, les commissions ont besoin d'un personnel pluridisciplinaire⁷⁹. Or, dans la mesure où l'on ne trouve pas facilement sur le marché de l'emploi des spécialistes dans tous les domaines exigés, il serait idéalement pertinent d'assurer le recrutement et la formation du personnel au cours de la phase préparatoire.

b) *Budgétisation et approvisionnement*

65. Par rapport à d'autres postes de dépenses, comme les budgets militaires ou les frais de sécurité, les coûts de fonctionnement des commissions vérité sont relativement peu élevés. Néanmoins, elles doivent quand même disposer de ressources importantes, dont la

⁷⁶ In addition to losing part of the signalling power, a very extended mandate makes commissions miss a window of opportunity that allows them to capitalize on the positive reformist impetus of transitional periods, increases the resource burden, and generates challenges associated with the rotation of personnel, including commissioners.

⁷⁷ See Hayner (fn 21), pp. 33, 43, 58.

⁷⁸ Dates in parenthesis correspond to the year each commission started operations; numbers of staff at peak-years, see Hayner (fn 21), pp. 268-273.

⁷⁹ Aside from lawyers and other professionals familiar with criminal law; human rights, including economic, social and cultural rights; and humanitarian law, truth commissions require competencies in the following fields, among others: data entry, database design/operation; translation; sociology, history, and anthropology (forensic and social); psychology and other trauma-related disciplines; gender; security sector experts (for witness protection, among other functions); development.

mise à disposition doit être garantie et de préférence assurée au préalable. À cet égard, certaines commissions ont été fortement handicapées par la rareté et l'irrégularité des ressources, ce qui les a amenées à réduire leurs activités. Pour donner une idée des sommes en jeu, la commission chilienne a prévu un budget de 1 million de dollars au titre de ses neuf premiers mois de fonctionnement, la commission de la Sierra Leone a budgétisé 4,7 millions de dollars pour une période de deux ans, la commission du Libéria a fixé 7,6 millions de dollars pour une période de trois ans et demie, la Commission de clarification historique (CEH) du Guatemala a estimé devoir fonctionner au moyen d'une somme de 9,5 millions de dollars pour une période d'une année et demie, la Commission vérité et réconciliation du Pérou a prévu 13,5 millions pour une période de deux ans et la commission sud-africaine disposait d'un budget de presque 18 millions de dollars par an à l'apogée de son fonctionnement⁸⁰. L'écart est important, mais même les chiffres les plus bas exigent une planification anticipée s'ils sont appelés à augmenter.

66. En second lieu, la plupart de ces commissions ont dans leur grande majorité besoin d'une assistance internationale pour le financement de leurs budgets. Même si la responsabilité de la planification budgétaire incombe aux commissions vérité et que les enseignements tirés de la pratique suggèrent une certaine insouciance ou un certain optimisme de leur part à ce sujet, le Rapporteur spécial attire l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'aider financièrement les commissions vérité d'une manière rapide, prospective et fiable.

67. En troisième lieu, même lorsque des organismes internationaux sont impliqués dans la gestion des budgets des commissions vérité, celles-ci ont éprouvé des difficultés à accéder aux fonds. Compte tenu de la brièveté de leur durée de vie, les commissions ne sont pas en mesure de faire face à la lenteur, aux volumes impressionnants de documents et à la complexité des procédures qui caractérisent la plupart des institutions internationales, ni administrativement organisées à cet effet. Bien que les commissions soient tenues d'adopter une politique de gestion financière conforme aux normes de transparence, l'efficacité dans l'exécution des prévisions demeure essentielle. Le Rapporteur spécial invite les institutions qui apportent fréquemment leur soutien aux commissions vérité à systématiser et à partager leurs expériences en matière d'effectifs, de budgétisation et de procédures de passation des marchés.

c) Fonctionnement interne

68. Les fonctions de gestion et d'administration doivent être prévues par la loi et, tout en étant différenciées des fonctions essentielles, demeurer rattachées à ces dernières. Les présidents des commissions sont légalement responsables de leur fonctionnement global. L'expérience a cependant démontré qu'il n'était pas souhaitable de confier aux présidents la responsabilité de la gestion administrative quotidienne et qu'il était préférable d'attribuer les fonctions administratives à un directeur exécutif placé sous l'autorité du président.

69. La plupart des commissions, compte tenu notamment de la complexité croissante de leurs mandats, ont tendance à mettre en place différentes unités opérationnelles définies par thème⁸¹ ou fonction⁸² et souvent par une combinaison de ces deux éléments. Il n'existe pas de modèle de division interne du travail qui pourrait être répliqué indépendamment du contexte. Il est par conséquent essentiel que des processus de différenciation interne et d'intégration harmonieuse soient prévus et définis autant que possibles lors des phases préparatoires.

⁸⁰ See Hayner (fn 21), pp. 268-273.

⁸¹ E.g. reparations, disappearances, torture, gender violence.

⁸² E.g. investigations, public hearings, report writing.

70. Enfin, les commissions vérité ont souvent eu du mal à définir les règles appelées à régir les relations entre leurs membres. Cette question implique inévitablement une dimension personnelle et, à l'instar des difficultés évoquées précédemment, il est encore moins probable de pouvoir la régler au moyen d'une approche stéréotypée. Cependant, certains facteurs structurels peuvent exacerber les tensions potentielles. Une liste non exhaustive comprend les éléments suivants:

- Des procédures de désignation qui privilégient la représentativité au détriment de la compétence, ce qui risque d'exacerber des clivages politiques ou sociaux au sein des commissions;
- Un règlement intérieur laxiste ou une longue période sans règlement intérieur, ce qui amène chaque commissaire à exercer sa fonction sans plan cohérent et partagé;
- Des règles ambiguës concernant le rôle public des commissaires et le droit de s'exprimer au nom des commissions;
- Des règles peu claires concernant les relations entre les commissaires et les différents intervenants concernés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des gouvernements;
- Des commissaires agissant à titre bénévole et uniquement à temps partiel, ce qui signifie qu'ils continuent à vaquer à leurs occupations ordinaires en faisant allégeance à des groupes d'intérêts particuliers.

C. Difficultés *ex post*

1. Mise en œuvre

71. Les Commissions vérité font désormais l'objet de critiques accrues en raison du manque de suivi de leurs recommandations. Le Rapporteur spécial souligne que les commissions vérité sont exceptionnellement des institutions de mise en œuvre. En tant qu'instances temporaires, la plupart des commissions sont appelées à disparaître lors de la mise en œuvre de leurs recommandations, dont la responsabilité incombe en premier lieu aux gouvernements.

a) *Formulation des recommandations*

72. Le fait d'attendre des commissions qu'elles présentent des analyses approfondies et des propositions exhaustives de restructuration institutionnelle a conduit à une inflation du volume des rapports de ces instances, ce qui pose un problème à ceux qui s'en inspirent pour concevoir des mesures concrètes⁸³. Toutefois, la difficulté principale en la matière tient au fait que dans un laps de temps aussi court, aucune commission n'est en mesure de formuler des recommandations en matière de conception institutionnelle qui apparaisse à la fois politiquement consensuelle et susceptible de combiner les dimensions politiques, économiques et juridiques. Dans certains cas, une action législative complexe n'est

⁸³ Again, even if not linear, the expansion in length of truth commission reports has led to documents that virtually no policymaker will read in their entirety: the shortest report is that of the Commission on Truth for El Salvador, at 252 pages; CONADEP's report was less than 500 pages long; Chile's TRC more than 1,100 pages; South Africa's TRC more than 4500; Peru's TRC almost 8,000; Sierra Leone's TRC almost 1,900; East Timor's CAVR more than 3200; Liberia's TRC almost 1,400.

d'ailleurs pas la seule mesure requise et des réformes constitutionnelles peuvent également être nécessaires⁸⁴.

73. Si les mandats des commissions continuent à s'élargir comme énoncé ci-dessus (point sur lequel le Rapporteur spécial réitère ses réserves), ce qui implique une amélioration de la mise en œuvre de leurs recommandations par les organismes gouvernementaux, les compétences des commissions vérité en matière d'élaboration de ces propositions devraient également se perfectionner. À cette fin, les commissions devront apprendre à établir des budgets et des calendriers de réalisation de leurs recommandations, ainsi qu'à mieux évaluer l'incidence desdites recommandations sur les projets de réformes sectorielles et les plans de développement. Elles devront s'associer en amont avec différents organismes gouvernementaux et agents de développement en ce qui concerne l'élaboration de leurs recommandations, afin que celles-ci puissent déboucher sur des mesures concrètes. De même, il est essentiel pour les commissions d'établir des liens étroits avec la société civile, dans la mesure où, en dernière analyse, le sort des recommandations dépend en grande partie du leadership, de la mobilisation et de la persévérance des organisations de la société civile en la matière.

74. De même, le Rapporteur spécial demande à la communauté internationale, ainsi qu'aux donateurs, d'examiner les schémas d'assistance technique, financière et politique des commissions vérité. Il exprime sa préoccupation quant aux risques d'affaiblissement du soutien international en cas d'atténuation des situations conflictuelles sans achèvement concomitant des transformations engagées. Ainsi, la fin des conflits ou des missions des commissions vérité ne devrait pas s'accompagner d'une réduction de l'assistance internationale, dans la mesure où la mise en œuvre des recommandations est en grande partie tributaire de la pérennité du soutien apporté.

b) Suivi des recommandations

75. Dans certains cas, la question de la mise en œuvre des recommandations a été abordée par les mandats des commissions, qui ont spécifié qu'elles étaient juridiquement contraignantes. Ceci a été observé au niveau des mandats des commissions de la Sierra Leone⁸⁵ et du Liberia⁸⁶. Ces «raccourcis» soulèvent néanmoins de sérieuses problématiques constitutionnelles concernant la séparation des pouvoirs, dans la mesure où les commissions ne peuvent pas demander aux parlements de promulguer certaines lois, ni imposer aux gouvernements l'adoption de politiques données ou exiger des procureurs d'engager des poursuites dans certains cas particuliers, ou encore imposer aux tribunaux l'obligation de statuer sur lesdites affaires⁸⁷. Plus les recommandations sont ambitieuses, plus elles sont susceptibles d'aborder des questions qui, dans les pays démocratiques, sont

⁸⁴ Indeed, Sierra Leone's TRC suggests the country should consider "the creation of a new constitution", TRC of Sierra Leone, Witness to Truth (fn 40), vol. 2, ch. 3, para. 38.

⁸⁵ The mandate of Sierra Leone's TRC states that "the Government shall faithfully and timeously implement the recommendations of the report that are directed to state bodies and encourage or facilitate the implementation of any recommendations that may be directed to others", see The Truth and Reconciliation Commission Act 2000, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol. CXXXI, No. 9, 10 February 2000, part V, art. 17.

⁸⁶ The Act that established Liberia's TRC (fn 37) stipulates succinctly, "All recommendations shall be implemented," section 48.

⁸⁷ The Liberian Supreme Court struck down article 48 of the TRC Act which made it mandatory for the government to implement the Commission's recommendations. The Court concluded that the article usurped the powers of other branches of government which was not authorized by the constitution, see *Williams v. Minister of Justice*, Attorney General, Independent National Human Rights Commission and Government of Liberia, Supreme Court of the Republic of Liberia, 21 January 2011; available at: www.mediafire.com/?u1n6zkqoxl1zn3o.

susceptibles de faire l'objet de débats politiques. En outre, comme le montre l'expérience, le fait de proclamer le caractère contraignant des recommandations n'offre aucune garantie concernant leur mise en œuvre.

76. Au fil du temps, trois différentes solutions institutionnelles permettant d'assurer le suivi des recommandations ont été expérimentées: a) la création d'organismes spécifiques et autonomes, comme réalisé au Chili⁸⁸ et proposé au Pérou⁸⁹; b) la création d'unités fonctionnelles au sein des ministères existants, comme observé en Argentine⁹⁰ et c) l'attribution de la mission de suivi aux institutions indépendantes des droits de l'homme, comme en Sierra Leone⁹¹.

77. La mise en place d'organismes officiels autonomes présente deux principaux avantages, dans la mesure où ils peuvent d'une part jouer un rôle fédérateur et coordonnateur utile entre les institutions spécialisées et les ministères et que leur statut leur permet d'autre part de jouir d'une certaine indépendance politique. Cependant, étant donné que les institutions et les ministères ne sont pas sous leur autorité, ces organismes peuvent éprouver un sentiment d'échec face à des attitudes récalcitrantes. De simples services ministériels peuvent en revanche s'avérer être des instruments efficaces de mise en œuvre, quoique dans le champ de compétence restreint qui est le leur et à condition que leur action soit soutenue par une véritable volonté politique. Enfin, les instances indépendantes agissant dans le domaine des droits de l'homme ont davantage de liberté d'action que n'importe quel organisme autonome et sont dotées d'une autorité morale dont ne jouissent ni ces derniers ni les services ministériels. Cependant, par rapport aux organismes autonomes spécialisés officiels, leur champ de compétence est plus restreint et leur pouvoir de décision a encore moins de force contraignante.

78. En l'absence d'engagement gouvernemental, une «solution institutionnelle» visant à améliorer la mise en œuvre des recommandations a peu de chance d'aboutir. Pourtant, le débat portant sur le suivi des recommandations s'est davantage concentré sur les solutions institutionnelles que sur les fonctions. La mesure la plus urgente en l'espèce consiste de ce fait à renforcer les incitations des gouvernements à mettre en œuvre les recommandations des commissions. Ceci ne pourra se faire en l'absence d'une société civile vigilante et impliquée et sans une collaboration exigeante de la communauté internationale. Une attention accrue devrait être accordée au contrôle de la mise en œuvre des recommandations, car ces processus peuvent créer des encouragements utiles; un contrôle efficace étant en tout état de cause indispensable à la consécration d'un système solide de reddition des comptes. Un modèle pertinent de contrôle est fourni par la matrice interactive

⁸⁸ For example, Chile's Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación is an example of a stand-alone institution created specifically to complete the fact-finding, victim-tracing, and the reparation functions described in the mandate of the TRC.

⁸⁹ Peru's TRC recommended the establishment of a temporary interministerial working group and a permanent autonomous body (Consejo Nacional de Reconciliación) attached to the presidency of the council of ministers, which would have as its responsibilities to coordinate national policies implementing the TRC's recommendations, and to prepare draft bills that the executive could present to the legislature concerning four broad areas: reparations, historical memory, justice, and institutional reform, see Final Report (fn 39), vol. IX, ch. 2, sect. 4. This body, however, was never established.

⁹⁰ In Argentina, for example, responsibility for the implementation of the various reparation plans was eventually assigned to the Secretaría de Derechos Humanos within the Ministry of Justice, Security, and Human Rights, see e.g., María José Guembe, *The Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinian Experience*, in de Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49), p. 21.

⁹¹ Not by design but by default, in Sierra Leone, the Human Rights Commission – the establishment of which was one of the recommendations of the TRC – has assumed the role of a Follow-up Committee envisaged by the Act, see TRC Act 2000 (fn 85), part V.

de suivi de la mise en œuvre des recommandations, élaborée par la Commission des droits de l'homme de la Sierra Leone, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies⁹².

79. Il est urgent de renforcer les capacités d'influence de la société civile afin d'améliorer la mise en œuvre des recommandations par les gouvernements. À cet égard, le Rapporteur spécial invite à réfléchir aux moyens mis à la disposition des commissions vérité, des gouvernements et des bailleurs de fonds internationaux pour contribuer au renforcement de la société civile. Au cours de leur fonctionnement, les commissions peuvent renforcer les organisations de la société civile et encourager la formation de réseaux d'organisations. Après la clôture de leurs activités, elles peuvent recommander l'organisation de forums réguliers où les ONG pourraient partager avec les gouvernements les résultats du suivi, renforçant ainsi la responsabilisation des autorités en matière de mise en œuvre effective des recommandations.

2. Archives

80. Les archives des commissions, au même titre que les archives nationales, constituent un prolongement naturel de la vie et de l'héritage des commissions vérité et sont en outre de nature permanente. Il s'agit d'instruments nécessaires à la réalisation du droit à la vérité.

81. Le Rapporteur spécial se félicite des efforts déployés par le Conseil des droits de l'homme et le HCDH⁹³ pour systématiser les normes existantes en matière d'accès à l'information, de protection et de conservation des documents, ainsi que de gestion des archives⁹⁴. Il se félicite particulièrement du rôle joué par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à cet égard. Des efforts remarquables ont en outre été accomplis au niveau régional dans ce domaine, notamment par le Conseil de l'Europe⁹⁵.

82. Dans de nombreux pays où opèrent les commissions vérité, il n'existe aucune législation préexistante réglementant les archives nationales, l'accès aux données ou la protection de la vie privée. Les recommandations formulées par les commissions vérité concernant ces aspects contribuent grandement à la promotion des droits de l'homme. Ainsi, par exemple, l'Instance équité et réconciliation (IER) du Maroc a présenté dans son rapport final des recommandations pour la préservation, l'organisation et l'accès aux archives nationales. Ceci a donné lieu à l'adoption d'une loi sur les archives en 2007, incluant tous les dossiers reçus et produits par les administrations publiques, y compris la documentation de la commission vérité marocaine elle-même⁹⁶. En outre, une loi sur l'accès à l'information est actuellement en cours d'élaboration⁹⁷.

83. Les archives des commissions se composent en grande partie d'une compilation des témoignages et déclarations des victimes. Elles constituent la garantie d'une prise en considération de la voix des victimes et contribuent à instaurer une culture de

⁹² Available at <http://www.sierraleonetr.org/index.php/resources/recommendations-matrix>.

⁹³ The Special Rapporteur would like to specifically highlight the OHCHR seminar on experience of archives as a means to guarantee the right to the truth (2011), see report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the seminar on experiences of archives as a means to guarantee the right to the truth, A/HRC/17/21.

⁹⁴ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2000) 13 to Member States on a European policy on access to archives, 13 July 2000.

⁹⁵ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2000) 13 to Member States on a European policy on access to archives, 13 July 2000.

⁹⁶ Dahir Nr. 1-07-167.

⁹⁷ The corresponding decrees implementing it should be elaborated and contain aspects relating to accessing the archives of the Commission.

commémoration et de mémoire. Elles représentent également un garde-fou contre le révisionnisme et le déni, étant précisé qu'il s'agit là d'un facteur essentiel, compte tenu de la longue durée et de l'absence de linéarité des processus de réconciliation sociale et d'intégration. En outre, les archives peuvent jouer un rôle de premier plan dans les poursuites, les réparations et les autres mesures de justice transitionnelle. Ce sont là des raisons suffisamment importantes pour que les commissions vérité accordent la priorité à la création de leurs propres archives et des archives nationales, en recourant aux pratiques de conservation modernes.

84. Le Rapporteur spécial reconnaît toutefois que l'équilibre entre l'accessibilité et l'ouverture des archives au public d'une part, et le respect de la confidentialité et de la protection des renseignements personnels d'autre part, n'est pas facile à réaliser. Les difficultés en la matière sont encore plus importantes là où persistent des menaces contre la sécurité et lorsque les infrastructures de gestion des données et documents sont défaillantes. Il existe néanmoins des solutions permettant une conciliation équilibrée, comme présenté ci-après.

85. Une question élémentaire est la disponibilité des archives. Les commissions ont indiqué que leurs archives devraient être jointes aux archives nationales⁹⁸, transférées aux ministères ou confiées à des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme⁹⁹, déposées auprès des institutions chargées du suivi¹⁰⁰, ou encore transférées à l'ONU¹⁰¹. La décision relative à l'entreposage des archives n'est pas sans conséquence et il convient à cet égard de tenir compte des facteurs suivants:

- L'accès matériel. Le transfert des archives dans des lieux éloignés ou à l'étranger, même dans un établissement d'accueil autorisant l'accès libre, met hors de portée des populations concernées les sources non numérisées;
- La conservation. Les documents, même sous forme numérique, doivent être protégés et non simplement entreposés¹⁰²;
- La crédibilité de l'institution dépositaire des archives du point de vue des différentes parties prenantes, notamment les victimes. En effet, si l'on confie les archives à des institutions ayant commis dans le passé des violations des droits de l'homme, cela peut alimenter la méfiance des victimes et les dissuader, ainsi que d'autres personnes, à demander l'accès aux archives, tout en suscitant des inquiétudes quant à l'exactitude des informations ainsi archivées.

86. Les critères d'accès aux archives ne sont pas uniformes. À l'une des extrémités du spectre on trouve les archives de la Commission de clarification historique (CEH) du

⁹⁸ Which of course assumes their existence and (ideally) their good functioning. E.g., TRC of South Africa, Report (fn 51), vol. 6, sect. 5, ch. 7, p. 729.

⁹⁹ E.g., TRC of Sierra Leone, *Witness to Truth* (fn 40), vol. II, p. 203. In Peru, the mandate of the TRC required it to transfer its archives to the national Ombudsman office: S.D., 065-2001-PCM, confirmed by Supreme Decree No. 101-201-PCM, 4 September 2001.

¹⁰⁰ E.g., CAVR, Final Report (fn 40), part 11, p. 44; Truth Justice and Reconciliation Commission of Kenya, Final Report, vol. IV, pp. 76-77, available at: www.tjrkenya.org.

¹⁰¹ See ST/SGB/1999/6, whereby Secretary General Annan established "a special regime for the management, utilization, preservation and disposition of the documents, records and other materials of the Commission for Historical Clarification" in the archives of the United Nations in New York.

¹⁰² All the records transferred from Guatemala's CEH to the United Nations in New York are sealed, and as far as anyone can tell, not even preservation efforts have been carried out. See, e.g., Trudy Peterson, *Final Act* (2005), pp. 74ff. Aside from technical aspects relating to preservation there is the question of the sheer physical safety of the archives, which have become an issue in different countries.

Guatemala, qui sont déposées à l'ONU à New York et dont l'accès requiert une autorisation écrite «signée par le Secrétaire général en personne», notamment s'il s'agit d'ouvrir un conteneur scellé avant le 1^{er} janvier 2050¹⁰³. À l'opposé figurent les archives de la Commission vérité de la République de Corée, qui a recommandé ce qui suit: «les documents devraient être utilisés à grande échelle afin d'en tirer un maximum d'informations et être étudiés en tant que sources historiques», tout en invitant le dépositaire à collaborer avec toutes les parties concernées¹⁰⁴. Les règles d'accès aux archives de la plupart des commissions se situent entre ces deux extrêmes, certaines interdisant l'accès à une partie des archives (notamment en ce qui concerne les déclarations des témoins¹⁰⁵ et les documents susceptibles de dévoiler l'identité des enfants combattants et des victimes de viols et de violences sexuelles¹⁰⁶), tandis que d'autres ont au contraire limité les restrictions pouvant entraver l'accès aux documents¹⁰⁷.

87. Si l'on tient compte en premier lieu de l'importance des informations figurant dans les archives des commissions vérité et les archives nationales, de leur contribution à la réalisation du droit à la vérité et des autres mesures prévues par les mandats; et si l'on se fonde en second lieu sur les progrès technologiques en matière d'archivage, qui permettent notamment le blocage de certaines parties de documents (y compris les noms et autres éléments d'identification personnelle), le Rapporteur spécial encourage les commissions vérité à adopter dans leurs recommandations des politiques d'optimisation de l'accès aux archives, tout en préservant la vie privée et la sécurité des personnes.

88. Compte tenu de ce qui précède et des incohérences observées en pratique, le Rapporteur spécial appelle à l'élaboration de normes internationales pertinentes dans ce domaine.

3. Expositions artistiques et autres activités culturelles

89. Enfin, le Rapporteur spécial souligne l'importance des expositions artistiques et autres activités culturelles et sociales auxquelles peuvent prendre part les victimes et la société civile, car elles sont susceptibles de prolonger la durée de vie des commissions

¹⁰³ See Secretary-General's bulletin, Commission for Historical Clarification, ST/SGB/1999/6, 8 June 1999. The Oslo Peace Agreement between the Government of Guatemala and the Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) stipulated that the "Commission's proceedings shall be confidential so as to guarantee the secrecy of the sources and the safety of witnesses and informants." This, in itself, however, does not call for totally sealed archives, as is made plain by the Secretary-General's bulletin, which contains an exception for records "specifically designated by the Coordinator of the Commission as being for the public domain", although no such designation appears to have been ever made, see Oslo Peace Accords, 23 June 1994, Agreement on the Establishment of the Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that have Caused the Guatemalan Population to Suffer, Operation, para. IV. For an in-depth description on the question of the archives see Trudy Peterson, *Final Act* (2005), pp. 68ff.

¹⁰⁴ Final Report of the Presidential Commission on Suspicious Death (Republic of Korea), recommendations 14-4 and 15-3.

¹⁰⁵ E.g., Liberia's TRC, which, after stating the framing principle that "all TRC documentations [...] are deemed confidential insofar as it does not affect the public interest objective of the TRC," stipulated that "all TRC witnesses statements marked 'confidential' or 'not for public' and TRC minutes and Commissioners memos shall be deemed strictly confidential and subject to [a] 20-year prescription", see TRC Report (fn 40), vol II, pp. 335 and 394.

¹⁰⁶ TRC of Sierra Leone, *Witness to Truth* (fn 40), vol. 2, ch. 3, para. 534.

¹⁰⁷ E.g., Sierra Leone's TRC recommended that "Parliament refrain from passing legislation authorising access by criminal justice mechanisms, either directly or indirectly, to information in the archives of the Commission that was provided on a confidential basis", see *Witness to Truth* (fn 40) vol. 2, ch. 3, para. 533.

vérité. La plupart des mesures de justice transitionnelle insistent sur la nécessité d'opérer des changements institutionnels. Il semble en outre évident que les transformations nécessaires pour réparer les abus du passé et prévenir de futures violations doivent également inclure des changements dans les attitudes et comportements. C'est là qu'apparaît tout l'intérêt des activités culturelles et autres, car là où elles ont été déployées, elles se sont avérées particulièrement efficaces. On peut citer à titre d'exemple Yuyanapaq, l'exposition de photographies organisée par la Commission vérité péruvienne¹⁰⁸, l'exposition d'affiches organisée par la CAVR¹⁰⁹ et l'exposition «National Vision exhibit» (Exposition de la vision nationale) organisée par la Commission vérité de la Sierra Leone¹¹⁰. Le Rapporteur spécial encourage les activités qui investissent l'espace moral laissé vacant au lendemain des atrocités et qui sont en mesure de renforcer les solidarités sociales, si importantes à rétablir au lendemain d'une répression ou d'un conflit¹¹¹.

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

90. **Le droit à la vérité met à la charge des États, suite à des atrocités, l'obligation de mettre en place des mécanismes et procédure de recherche d'informations, de vérification des faits et de révélation de la vérité sur ce qui s'est réellement passé, contribuant ainsi à la lutte contre l'impunité, au renforcement de la primauté du droit et finalement à la réconciliation.**

91. **Lorsqu'ils sont déployés conformément à une optique globale, les mécanismes de recherche de la vérité, notamment les commissions vérité autorisées par les États, peuvent être d'importants instruments de réparation des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme et des violations graves du droit humanitaire. Les commissions vérité donnent la parole aux victimes et consacrent leur statut en tant que personnes titulaires de droits, contribuent à l'intégration sociale, apportent un soutien à la mise en œuvre de réformes prioritaires et fournissent des informations essentielles à la réalisation d'autres mesures de justice transitionnelle.**

92. **Le recours aux commissions vérité ne s'est nullement affaibli mais ces instances rencontrent de sérieuses difficultés qui ne se limitent pas à des situations de sortie de conflits. Le Rapporteur spécial attire l'attention sur l'alourdissement des tâches des commissions, ce qui se manifeste par leurs difficultés à atteindre dans les délais fixés par leurs mandats les objectifs assignés; il met aussi l'accent sur les controverses entourant les compétences de certains commissaires et les désaccords qui surviennent entre eux, ainsi que sur les critiques constantes concernant le suivi des recommandations des commissions.**

93. **Les mandats des commissions vérité ont connu une extension considérable: dans la mesure où il leur est demandé de traiter un éventail de violations bien plus large, commises au cours de périodes plus longues et dans le cadre d'environnements**

¹⁰⁸ See http://www.cverdad.org.pe/apublicas/p-fotografico/e_yuyanapacha.php.

¹⁰⁹ See http://www.cavr-timorleste.org/Posters/CAVR_poster.htm.

¹¹⁰ See <http://www.sierraleonetr.org/index.php/national-vision-for-sl>.

¹¹¹ For an elaboration of this topic, see Pablo de Greiff "On Making the Invisible Visible: the Role of 'Cultural Interventions' in Transitional Justice Processes," in *Beyond Outreach*, Clara Ramez-Barat, ed. (New York, forthcoming).

plus complexes. Un aspect très positif de l'extension thématique des mandats des commissions vérité est l'attention particulière portée aux droits des femmes.

94. Les fonctions des commissions se sont considérablement étendues. Ainsi, alors que ces instances avaient commencé par se concentrer sur des enquêtes d'établissement des faits et de recherche des victimes, impliquant notamment la formulation de recommandations concernant la réparation à accorder aux victimes et la prévention, ces fonctions premières des commissions ont gagné en complexité et de nouvelles missions s'y sont rajoutées. Les commissions sont désormais appelées à fournir une analyse exhaustive de contextes entiers et de causes sous-jacentes. En outre, leur fonction préventive s'étend aujourd'hui au-delà de simples propositions de réformes concernant les institutions réellement impliquées dans les violations. On leur demande plutôt de concevoir des propositions de réformes globales et structurelles. De ce fait, il n'est nullement étonnant que les commissions éprouvent de plus en plus de difficultés à satisfaire des attentes de plus en plus nombreuses.

95. En outre, l'extension des fonctions des commissions apparaît quasiment illimitée. Il convient à cet égard de prêter une attention particulière à deux fonctions. En premier lieu, il a été suggéré qu'une commission vérité joue un rôle d'arbitrage potentiel pour régler des affaires de corruption. Le Rapporteur spécial souligne que l'ajout d'une telle fonction risque d'alourdir considérablement la charge administrative des commissions et de générer des difficultés à garantir des procédures quasi-judiciaire équitables, ainsi que de porter atteinte à l'image de marque des commissions, notamment si on associe cette tâche à la fonction d'investigation de ces instances en matière de violations des droits de l'homme.

96. En second lieu, certaines commissions sont appelées à réaliser la réconciliation nationale en mettant l'accent sur les procédures de pardon des victimes à l'égard des auteurs d'atrocités. Or, ces procédures risquent d'imposer une lourde charge aux victimes, tout en représentant pour elles une source de dangers, ce qui soulève la question de la nature volontaire du pardon; étant précisé que lesdites procédures ne sont en outre pas appelées à traiter la dimension systémique et structurelle des violations, ce qui empêche la réconciliation sociale.

97. La tendance à l'extension des mandats des commissions est un facteur particulièrement problématique, notamment lorsqu'elle n'est pas accompagnée par un financement approprié, une expertise multidisciplinaire des commissaires et du personnel, ainsi qu'une période de préparation suffisamment longue.

98. Les commissions vérité tirent dans une large mesure leurs pouvoirs de l'autorité morale et de l'expertise des commissaires, dont le choix est par conséquent crucial pour le succès des missions de ces instances. Néanmoins, quelles que soient les procédures de sélection auxquelles il a été fait recours (désignation directe ou sélection à l'issue de processus consultatifs), rien n'a empêché la remise en question de certaines nominations. Les procédures de désignation qui ne s'appuient pas suffisamment sur le professionnalisme, l'intégrité et l'expertise des commissaires ou qui donnent la priorité à leur affiliation politique, partisane ou ethnique (ce qui risque de conduire à une reproduction des clivages politiques ou sociaux prévalents) continuent à poser problème aux commissions. L'attribution de sièges dans une commission donnée à des personnes censées représenter des groupes d'intérêts particuliers ouvre la voie à des prises de position partiales et à des votes partisans. En outre, on s'est davantage penché sur les procédures de désignation que sur les critères de sélection sous-jacents qui sont pourtant des facteurs cruciaux.

99. En tant qu'instances temporaires, les commissions vérité ne sont généralement pas les organismes chargés d'exécuter leurs propres recommandations. Cette

responsabilité incombe principalement aux gouvernements. Or, dans la mesure où les tentatives de solutions institutionnelles aux problèmes de suivi n'ont pas pu garantir la mise en œuvre de ces recommandations, il convient de concentrer les efforts sur le renforcement d'une fonction sous-jacente, à savoir la reddition des comptes des gouvernements.

100. En tout état de cause, une meilleure prise en compte *ex post* des recommandations des commissions serait envisageable si ces instances parvenaient à les formuler sous forme de mesures concrètes. En outre, comme l'expérience l'a montré, le sort des recommandations dépend finalement en grande partie de l'autorité morale, de la mobilisation et de la détermination des organisations de la société civile. Il convient que les commissions impliquent ces organisations le plus en amont possible et mettent tout en œuvre pour les renforcer.

101. Les commissions peuvent sensiblement accroître leur influence en apportant leur contribution à l'établissement d'archives fiables et accessibles - qu'il s'agisse des archives des commissions vérité proprement dites ou des archives nationales. Finalement, les commissions sont bien placées pour promouvoir et soutenir des manifestations culturelles, des expositions artistiques, des lieux de commémoration et des musées, ce qui renforce la compréhension par l'ensemble de la société de la tragédie vécue par les victimes et confère davantage de poids à ces dernières, les autonomise et favorise l'instauration d'une culture des droits.

B. Recommandations

102. En ce qui concerne les mandats des commissions vérité, le Rapporteur spécial demande instamment aux États et autres acteurs chargés de leur conception, y compris lorsqu'il s'agit éventuellement d'acteurs internationaux, d'être très prudents lors de la rédaction de ces documents, ce qui implique une prise en compte des considérations suivantes:

a) Le respect des règles de base d'une adéquation fonctionnelle entre les missions et les capacités des institutions, car il convient que les commissions ne soient pas surchargées d'objectifs qu'elles n'ont pas les moyens de réaliser. Il convient de mettre fin à la tendance qui, au lieu de confier aux commissions des fonctions spécifiques et distinctes, consiste à leur attribuer des objectifs larges et ouverts qui ne peuvent être satisfaits;

b) Une attention renouvelée à apporter à la fonction de recherche des victimes, en rappelant les contributions notables des commissions vérité précédentes, ainsi que les avancées récentes en matière de médecine légale;

c) La garantie d'une poursuite de la prise en compte des droits des femmes par les commissions vérité, ainsi que l'adoption par elles d'une approche fondée sur le souci de la parité entre les hommes et les femmes, tant au moment de leur mise en place qu'au cours de leur fonctionnement;

d) La reconnaissance du fait que la réconciliation n'est pas une fonction que les commissions peuvent mener à bien à elles seules. Il convient notamment de souligner que les procédures de pardon des auteurs par les victimes mettent indûment les victimes sous pression et ne peuvent réparer la dimension systémique et structurelle des atrocités, ce qui constitue une violation du principe de la primauté du droit;

e) Le traitement prudent de l'attribution éventuelle de fonctions d'arbitrage à une commission vérité et l'invitation des États à envisager plutôt la mise

en place d'organismes fonctionnellement diversifiés, de préférence bien coordonnés, chargés de traiter les cas de corruption et les autres infractions économiques.

103. Concernant le choix des commissaires, le Rapporteur spécial:

a) Rappelle l'importance de faire des choix judicieux, sachant que l'autorité et la légitimité des commissions vérité dépend fortement des qualités et de la personnalité des commissaires. De même, il note qu'il n'existe actuellement aucune procédure de sélection garantissant nécessairement de bons résultats ou impossible à dénaturer;

b) Souligne que les modalités de sélection consultatives, tout en concrétisant l'esprit inclusif des mesures de justice transitionnelle, ne devraient pas mettre essentiellement l'accent sur le critère de la représentativité aux dépens de la compétence;

c) Appelle 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. Qu'il soit fait recours à la méthode de nomination directe ou à des procédures consultatives pour le choix des commissaires, il convient d'assurer un équilibre prudent entre opportunité et représentativité, en tenant compte de la compétence comme principe directeur;

d) Recommande l'élaboration de directives internationales concernant les incompatibilités, les conflits d'intérêts et les normes éthiques applicables aux personnes appelées à siéger dans les commissions vérité.

104. Concernant le personnel, le budget et la gestion, le Rapporteur spécial tient à souligner ce qui suit:

a) Compte tenu de la complexité croissante des fonctions des commissions vérité, ce qui a entraîné un accroissement des effectifs et de la composition du personnel, des budgets et du fonctionnement interne, la mise en place des commissions prend un certain temps. Des périodes préparatoires de deux ou trois mois s'étant révélées insuffisantes, il convient de les prolonger à environ six mois;

b) 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. Dans le même ordre d'idée, les commissions vérité doivent faire un usage responsable et transparent de ces fonds;

c) Les États et organismes donateurs devraient systématiser et mettre à la disposition des commissions des expériences pertinentes en matière de recrutement du personnel, de planification budgétaire et de procédures de passation des marchés;

d) Les personnes chargées de la conception et du fonctionnement des commissions vérité devraient prendre des mesures facilitant une mise en œuvre harmonieuse et efficace des actions des commissions et susceptibles de prévenir l'apparition de problèmes internes. Parmi de telles mesures figurent notamment l'adoption de moyens d'évaluation efficaces du professionnalisme, de l'intégrité et de l'expertise des commissaires, l'absence de recours systématique à des désignations réalisées sur la base de critères susceptibles de reproduire des clivages sociaux existants, l'adoption rapide de dispositions définissant le rôle public des commissaires et leurs relations avec les différentes parties prenantes, ainsi que l'institution d'un mandat à plein temps rémunéré en ce qui concerne les commissaires.

105. Concernant les recommandations et le suivi, le Rapporteur spécial invite instamment:

a) Les États à assumer leurs responsabilités concernant la mise en œuvre des recommandations des commissions vérité, en instaurant notamment un solide réseau d'instances chargées de la mise en application;

b) Les commissions vérité, en particulier lorsque leurs fonctions conservent leur ampleur actuelle, à accroître leurs propres compétences en matière de budgétisation et de planification et à formuler des recommandations cohérentes par rapport aux projets de réforme sectoriels et aux plans de développement, afin d'accroître la probabilité d'une prise en compte et d'une mise en œuvre de leurs recommandations par les organismes publics;

c) Les sociétés civiles (libres de toute entrave et habilitées par les gouvernements) à assumer leur rôle de surveillance et à continuer à s'impliquer, et la communauté internationale à poursuivre son rôle de coopération et de continuer à être exigeante en la matière, afin d'inciter les gouvernements à appliquer les recommandations des commissions;

d) Les commissions vérité et les sociétés civiles à établir une collaboration étroite et stable pendant toute la durée des travaux d'une commission et jusqu'au déploiement des mécanismes de suivi. Pour que les organisations de la société civile puissent jouer un rôle fondamental en matière de surveillance de la mise en œuvre, il convient que les donateurs donnent la priorité à leur formation, à leur soutien et à leur renforcement dans le cadre d'une approche globale de la justice transitionnelle.

106. Concernant les archives et autres moyens permettant de prolonger la durée de vie des commissions, le Rapporteur spécial encourage:

a) Les États à opter pour des modalités d'archivage susceptibles d'en optimiser l'accès pour toutes les parties prenantes, conformément au droit à la vie privée et à la sécurité personnelle, en se fondant sur la conviction selon laquelle la mise en place de commissions vérité et l'utilisation des archives nationales contribuent sensiblement à concrétiser le droit à la vérité en permettant de lancer des poursuites pénales, d'entamer des procédures de réparation et des réformes touchant aussi bien les aspects institutionnels que le personnel. Les innovations technologiques en matière d'archivage, qui permettent un blocage sélectif de parties de documents, devraient notamment être utilisées et il convient également d'appliquer les bonnes pratiques mises en place par les organismes experts en la matière. Le Rapporteur spécial appelle à l'élaboration de normes internationales en matière d'archivage et soutient fermement cette initiative;

b) Les commissions vérité, les États et les donateurs à planifier, financer ou soutenir de toute autre manière les actions culturelles, y compris les expositions artistiques et les commémorations, qui peuvent contribuer à apporter une certaine reconnaissance aux victimes en leur accordant un rôle public et, de manière générale, à favoriser une culture des droits.
