



Assemblée générale

Distr. générale
25 octobre 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 68 b) de l'ordre du jour

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales

Promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition

Note du Secrétaire général*

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le 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, conformément à la résolution 27/3 du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite, afin de prendre en compte les informations les plus récentes.



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

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition aborde la question des consultations nationales sur la conception et la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle. Le rapport doit être lu en parallèle avec celui du Rapporteur spécial sur les mécanismes de participation et de justice transitionnelle (A/HRC/34/62).

Le présent rapport porte sur les conditions préalables à la réussite des consultations nationales sur des mécanismes de justice transitionnelle, leurs difficultés opérationnelles et leur contribution à la légitimité de la transition. S'agissant de la première question (la sécurité), si l'on veut que les consultations soient efficaces et légitimes, les participants doivent se sentir assurés qu'ils peuvent contribuer au processus sans mettre en cause leur sécurité; les consultations doivent être libres de toute contrainte, menace et représailles (implicites). Pour ce qui est de la deuxième condition préalable (le principe d'inclusion), les consultations visent principalement à recueillir, et par conséquent à prendre en compte, les vues des personnes ayant le plus subi de violations et de mauvais traitements, et qui ne sont jamais guère consultées, par exemple les différents groupes et victimes soumis à de multiples formes de victimisation, de discrimination et de marginalisation. Le rapport souligne, comme troisième condition préalable, l'importance du renforcement des capacités avant la tenue des consultations.

S'agissant des difficultés et des opportunités opérationnelles, l'analyse insiste sur l'aspect critique que constitue le choix du bon moment pour organiser les consultations. Dans l'idéal, elles devraient avoir lieu avant les phases de conceptualisation et d'élaboration de mesures de justice transitionnelle. Toutefois, ce type de mesures dépendant également de l'organisation d'autres processus politiques et juridiques clefs, les réformes constitutionnelles par exemple, une programmation idéale n'est pas toujours possible. Le rapport avance quelques suggestions sur la manière de répondre aux problèmes qui en résultent. Il souligne également que pour mener les consultations, il importe de créer une entité qui soit objective et impartiale de manière à pouvoir agir en toute impartialité eu égard aux aspects essentiels des processus de consultation, notamment la sélection des participants, l'établissement de l'ordre du jour, le choix de la méthodologie, des lieux et la rédaction des rapports.

Pour ce qui est de la contribution potentielle des consultations nationales à la légitimité, la conduite de telles consultations est en soi un acte de reconnaissance, à savoir un des objectifs fondamentaux des mesures de justice transitionnelle. Les personnes dont les droits ont été systématiquement bafoués se voient désormais offrir l'occasion d'exprimer leurs points de vue dans la conception de mécanismes de réparation des violations et mauvais traitements qui leur ont été infligés. Les processus de consultation avec les victimes, en

particulier, envoient à ces derniers et à l'ensemble de la société un message fort d'inclusion et, en définitive, leur donnent les moyens de s'assumer en tant que détenteurs de droits.

Les consultations nationales ne se veulent pas des manifestations ponctuelles, mais elles exigent de manière plus systématique la mise en place de processus continus de communication entre les différentes parties prenantes. Cette conception dynamique des consultations peut trouver matière dans les processus d'apprentissage et aide à transmettre l'évolution de la compréhension des droits, des besoins et des mesures. Si elles sont conçues véritablement dans le désir de renforcer les relations entre les différentes parties prenantes, autour d'expériences et de besoins communs, d'une part, et de valeurs et principes partagés, d'autre part, les processus de consultation peuvent contribuer au renforcement général de la société civile, ce qui, en définitive, est essentiel à la réparation, à la réconciliation et donc à la prévention.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	5
II. Cadre juridique	6
III. Conditions préalables à l'efficacité des consultations	8
A. Sécurité	9
B. Principe d'inclusion	10
C. Renforcement des capacités	14
IV. Difficultés opérationnelles et chances à saisir	16
A. Programmation	16
B. Direction et organisation	19
V. Contribution à la légitimité	21
VI. Conclusions et recommandations	22

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition soumet le présent rapport en application de la résolution 27/3 du Conseil des droits de l'homme.

2. Le Rapporteur spécial y examine la question des consultations nationales sur la conception et la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle.

3. Si, ces dix dernières années, des consultations nationales ont été activement encouragées dans le domaine de la justice transitionnelle, on ne dispose guère de documentation sur le sujet et il n'existe pas non plus d'analyse comparative approfondie des différentes expériences nationales, même si les exemples de consultations sont plus que suffisants. Le présent rapport ne saurait combler cette lacune. Il cherche plutôt à encourager ce type d'analyse systématique et, de manière plus immédiate, à vendre l'idée des consultations en dépit des difficultés auxquelles elles se heurtent presque invariablement.

4. Le rapport ne se veut toutefois pas un guide. Il ne présente pas de description détaillée des éléments d'un processus de consultation ni de donne d'orientations sur certaines questions fondamentales comme le financement, les effectifs ou les questions méthodologiques qui devraient faire l'objet d'un examen technique et spécialisé¹.

5. Il existe deux types d'argumentation pour justifier les consultations, comme la participation en général². La première argumentation, « épistémique », renvoie, d'une part, au type de connaissance ou de renseignement que peuvent apporter les personnes consultées, d'autre part, à l'influence positive que peuvent avoir les améliorations suscitées sur la compréhension du processus. Ainsi, les consultations sur la justice transitionnelle peuvent contribuer à atteindre les objectifs suivants :

a) Rendre davantage possible la prise en compte par les mesures de justice transitionnelle du sentiment qu'ont les victimes et autres bénéficiaires de la justice et de la façon dont ils perçoivent ce que devrait être une réparation efficace;

b) Aider à assurer une adéquation étroite entre les mesures à établir et, d'une part, les besoins exprimés par les victimes, d'autre part, les facteurs contextuels importants que sont les réalités culturelles, historiques et politiques;

c) Élargir la gamme des alternatives adéquates à mesure que sont mises sur la table de nouvelles idées en faveur d'une réparation efficace.

6. La deuxième argumentation développée en faveur de la participation en général et plus spécifiquement des consultations se fonde sur des arguments de « légitimité ». De ce point de vue, les consultations sont importantes, non seulement en raison de l'intérêt particulier que revêt le fait de recueillir des avis, considérés comme des « propositions », mais plutôt pour les constatations suivantes :

¹ Voir, par exemple, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : consultations nationales sur la justice en période de transition* (publication des Nations Unies, numéro de vente 09.XIV.2).

² Voir prochain rapport du Rapporteur spécial sur les mécanismes de participation et de justice transitionnelle (A/HRC/34/62).

a) Le processus de consultation est en soi une mesure de reconnaissance et d'habilitation des victimes et il les aide à se faire, dans la sphère publique, une place qui ne leur était peut-être pas reconnue³;

b) De même, les processus de consultation peuvent élargir le cercle des parties prenantes aux processus de justice, en associant aux débats des groupes officiels et non officiels qui n' étaient pas impliqués auparavant et dont le consentement et la participation peuvent, dans une certaine mesure, avoir une incidence sur le succès et la viabilité des mesures de justice transitionnelle;

c) Enfin, les consultations peuvent faciliter l'identification des points communs des expériences, valeurs et principes de différents groupes, ce qui est important pour la formation d'alliances et l'établissement de consensus et crucial pour l'adoption de politiques sur des questions controversées.

7. Le présent rapport examine les deux types d'argumentation et montre que si l'on est encore loin de prendre la pleine mesure du potentiel que représentent les contributions « épistémiques » des processus de consultation, les contributions de « légitimité » en elles-mêmes justifient que l'on continue de s'intéresser, de se pencher et de se consacrer à la question des consultations nationales.

8. L'importance des consultations ayant été soulignée, force est de reconnaître qu' il n' est pas aisé de reproduire les exemples de processus de consultation réussis, qui ne sauraient du reste se substituer aux mesures concrètes visant à rétablir le droit des personnes touchées et autres à la vérité, à la justice, à la réparation et aux garanties de non-répétition. Les consultations ne constituent nullement un exercice de cases à cocher; elles se veulent une forme de communication, d'une part, entre l'État et la société, d'autre part, entre les différentes composantes de la société. Sauf à bien les planifier, à leur affecter des ressources suffisantes et à s'y engager dans l'intention d'engranger un maximum de résultats, des consultations, qui s'assimileraient aux formes de communication mises en œuvre en particulier là où règne la méfiance, notamment les situations où ont été perpétrées des violences et des violations massives, peuvent également susciter des attentes qui, si elles ne sont pas satisfaites, risqueraient de favoriser l'enracinement de la méfiance, de conforter les soupçons d'exclusion et, à tout le moins, d'en rajouter à une liste d'injustices qui ont déjà manifesté leur potentiel de conflit.

II. Cadre juridique

9. Plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent aux personnes directement touchées par le processus de prise de décisions des organismes publics le droit d'y participer et d'être consultées. Les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, tels que le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant, ont mis au point une interprétation faisant autorité des dispositions pertinentes de ces instruments. Le Comité des droits de l'homme, par exemple, établit que le droit de participer à la conduite des affaires publiques couvre « tous les aspects de

³ Le présent rapport devrait être lu en parallèle avec celui que le Rapporteur spécial présentera au Conseil des droits de l'homme en mars 2017, qui sera axé en particulier sur la question de la participation des victimes aux processus de justice transitionnelle.

l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local »⁴. La consultation avec les peuples autochtones est également une composante de la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail (convention n° 169).

10. D'autres instruments, tels que la Déclaration sur le droit au développement, parlent de participation « active, libre et significative » et énoncent des dispositions spécifiques sur la promotion de la participation des groupes et des individus aux processus de prise de décisions.

11. Plusieurs rapporteurs spéciaux se sont également penchés sur la question des consultations et de la participation. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté a mis au point un cadre fondé sur les droits de l'homme pour une participation significative, responsable et effective des personnes vivant dans la pauvreté à la conception, à l'exécution et à l'évaluation des politiques et des programmes qui les concernent (voir A/HRC/23/36). Le Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement a également donné des orientations sur les éléments et les exigences d'une participation active, libre et significative à toutes les étapes des processus de prise de décisions concernant l'eau et l'assainissement (voir A/69/213). Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, rappelant le potentiel que recèlent les consultations dans la recherche d'un consensus et leur fonction de renforcement de la confiance, a recommandé qu'elles précèdent la prise de décisions ayant une incidence sur les libertés fondamentales des peuples autochtones (A/HRC/12/34).

12. En ce qui concerne la justice transitionnelle, en particulier, les instruments et les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme font aussi spécifiquement mention de la participation des victimes et de la société civile. L'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité souligne l'importance du rôle des victimes et d'autres secteurs de la société civile dans les processus de justice transitionnelle (voir résolution 60/147 de l'Assemblée générale). Le Comité des droits de l'homme, par exemple, a engagé le Canada à mettre en œuvre, en concertation avec les peuples autochtones, les recommandations de la Commission vérité et réconciliation en ce qui concerne les pensionnats indiens (CCPR/C/CAN/CO/6). Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est dit préoccupé et a formulé, à l'intention du Pérou, des recommandations concernant les retards pris dans la mise en œuvre du Plan intégral de réparations destiné principalement aux membres de peuples autochtones victimes du conflit armé entre 1990 et 2000, ainsi que le manque de participation de ces derniers à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de réparation (voir CERD/C/PER/CO/18-21, par. 22). Plusieurs procédures spéciales des Nations Unies ont également examiné des recommandations formulées à l'intention des États sur la participation des victimes et les consultations avec elles, les associations de victimes et la société civile dans le cadre des processus de justice transitionnelle, dont les initiatives de recherche de

⁴ Voir observation générale n° 25 (1996) (art. 25), par. 5.

la vérité, les actions de commémoration et de mémoire, les réparations et les programmes de réinstallation⁵.

III. Conditions préalables à l'efficacité des consultations

13. Il n'existe pas de modèle unique garantissant l'efficacité des consultations sur les questions de justice transitionnelle. De fait, l'appellation, si ce n'est la pratique, est d'origine relativement récente. Le très long processus de mise au point du programme de la *Concertación*, coalition des partis ayant gouverné le Chili lors de la transition démocratique qui a suivi le désaveu de Pinochet, constitue un exemple précoce de délibérations sur la justice transitionnelle qui, sans utiliser l'appellation « consultations » ni les mécanismes qui leur sont désormais associés, intégraient pourtant cette fonction. Ce programme politique a fait l'objet de longs débats entre les groupes concernés, au cours desquels il a été fait mention des différents éléments de la politique de justice transitionnelle dont le déploiement s'est ensuite étalée sur plusieurs années⁶.

14. Des processus consultatifs ont désormais été formellement établis dans de nombreux pays et des instruments dédiés spéciaux ont été conçus à cet effet. La participation peut être directe ou indirecte et revêtir la forme de réunions-débats, de groupes de discussion, d'entretiens en face à face, de dépositions, de réponses à des questionnaires, sondages et référendums et de communications collectives ou individuelles. Tous ces instruments peuvent être utilisés aux niveaux national, régional et local.

15. Pour que les consultations soient efficaces et légitimes, plusieurs conditions préalables doivent être remplies, qui ne peuvent être tenues pour acquises et doivent, au contraire, être planifiées avec soin et garanties. La liste suivante ne prétend pas être exhaustive; l'objectif est simplement de mettre en avant quelques-unes des conditions minimales qui se sont révélées problématiques dans de nombreux contextes.

⁵ Voir, par exemple, les rapports du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition concernant la Tunisie (A/HRC/24/42/Add.1), l'Espagne (A/HRC/27/56/Add.1), l'Uruguay (A/HRC/27/56/Add.2) et le Burundi (A/HRC/30/42/Add.1); le rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires sur le Timor-Leste (A/HRC/19/58/Add.1), dans lequel le Groupe de travail a recommandé au Timor-Leste la construction de lieux de commémoration et de mémoire des événements historiques, en concertation avec les victimes et les associations de victimes; le rapport du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays sur la Côte d'Ivoire (A/HRC/4/38/Add.2), dans lequel le Représentant a déclaré que la restitution, l'indemnisation ou toute autre forme appropriée de réparation accordée aux personnes déplacées devraient s'effectuer en concertation avec les premiers concernés, les personnes déplacées elles-mêmes; le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Soudan (E/CN.4/2006/111), dans lequel la Rapporteuse spéciale a indiqué que des mécanismes de réparation et de réconciliation devraient être adoptés en concertation avec les victimes et la société civile, d'une manière qui respecte pleinement leur dignité humaine; et le rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar (A/HRC/22/58), dans lequel le Rapporteur spécial a recommandé l'ouverture d'un processus de consultation avec toutes les parties prenantes concernées sur la création d'une commission de vérité.

⁶ Voir, par exemple, Elizabeth Lira, « Reparations in Chile », in P. De Greiff (dir.), *The Handbook of Reparations*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006.

A. Sécurité

16. Pour que les consultations soient efficaces et légitimes, les personnes concernées doivent être assurées qu'elles peuvent y participer en toute sécurité. En tant que forme de communication, le processus de consultation doit être libre de toute contrainte.

17. Une évaluation correcte des conditions de sécurité doit être menée dans les zones les plus touchées par des violations, des violences ou des conflits, afin de déterminer quels y sont actuellement le niveau d'insécurité et de peur ainsi que les risques d'intimidation et de représailles. Les problèmes sécuritaires peuvent être particulièrement aigus si les auteurs présumés ou groupes présumés responsables de graves violations des droits de l'homme ou de violences sont toujours présents et actifs ou s'ils disposent d'une autorité ou d'un pouvoir de contrôle dans ces zones. Sont notamment visées les zones dans lesquelles la confiance accordée par les populations locales aux services de sécurité de l'État est érodée. Ce contexte menaçant empêche les participants de s'exprimer ouvertement au sujet de leurs expériences, de leurs besoins et de la compréhension de leurs droits.

18. Le sort réservé à de nombreuses mesures de protection des témoins dans différents pays, qui sont censées protéger non des pans importants de la population, mais un nombre relativement faible d'individus, témoigne de l'ampleur des problèmes sécuritaires. Les déficiences générales en la matière sont bien connues (voir A/HRC/31/55). Dans le cas des processus nationaux de consultation, l'objectif est de permettre la participation de larges groupes et de donner à ceux-ci la possibilité d'exprimer leurs vues sur des questions qui, dans de nombreux contextes, sont fortement contestées et soit sont à l'origine d'un conflit soit contribuent à l'entretenir. On peut citer notamment les questions de responsabilité, d'adéquation des recours et des compensations et d'efficacité de la prévention.

19. Dans le cas du Népal, il a été rapporté que, craignant de devoir rendre des comptes pour les violations qu'ils avaient commises, certains acteurs politiques ont fait pression sur les victimes et leur famille pour qu'elles ne participent pas aux consultations. Ces pressions ont limité l'éventail des participants potentiels et, par conséquent, la diversité des perspectives et des contributions.

20. Dans la province du nord du Sri Lanka, où les forces armées maintiennent une forte présence, des préoccupations ont été exprimées quant à l'effet rebutant que cette présence pouvait avoir sur les personnes souhaitant participer aux dernières consultations.

21. Le contexte d'insécurité dans lequel se sont déroulées les consultations au Yémen a considérablement limité le déplacement et la participation d'acteurs extérieurs, notamment les experts internationaux en justice transitionnelle, qui auraient pu partager de précieuses connaissances spécialisées et perspectives comparatives. La présence du personnel local de l'Organisation des Nations Unies [Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)] ainsi que d'acteurs nationaux ayant des notions de justice transitionnelle a en partie compensé l'absence de participants internationaux, et les consultations ont bénéficié des contributions courageuses des Yéménites qui ont piloté différentes initiatives. Le

Yémen a néanmoins été privé des apports aux délibérations de personnes aux expériences diverses.

22. En Colombie, afin de limiter en partie les risques encourus par les participants aux consultations ainsi que leur exposition, seules les personnes pouvant présenter une lettre d'invitation personnelle adressée par les organisateurs ont été autorisées à assister aux forums régionaux et nationaux tenus en 2013-2014 dans le contexte du processus de négociation de paix. Des agents de police ont contrôlé les participants avant de leur donner accès aux forums. Leur présence était en soi un problème, que l'on s'est efforcé de minimiser en limitant leur rôle à la vérification des pièces d'identité et des invitations à l'entrée; aucun agent de police ou de sécurité n'était présent à l'intérieur des bâtiments où se déroulait la consultation. De même, afin de réduire le plus possible les risques de sécurité pour les personnes prenant la parole, la presse n'était pas autorisée à assister aux forums et appareils photos, téléphones portables et enregistreurs audio ou vidéo étaient interdits.

23. Aujourd'hui, les médias électroniques qui permettent l'anonymat des contributions aux processus de consultation atténuent sans doute dans une certaine mesure les risques de sécurité. Le recours à ces médias mérite une plus grande attention, ne serait-ce que parce qu'il peut compléter les interactions en face à face. Les médias électroniques de ce type présentent toutefois des limites, notamment, car ils favorisent les participants qui savent se servir d'un ordinateur et ceux qui disposent d'un accès informatique, excluent les échanges directs et ne permettent pas de tirer parti du très important potentiel offert par les interactions en face à face pour mettre en évidence les convergences entre les principes, points de vue et les expériences, notamment les expériences communes de la souffrance,

24. De même, les méthodes de regroupement permettant d'atténuer les risques de sécurité, par exemple en séparant les participants afin de réduire la probabilité d'exposer les victimes aux auteurs présumés, méritent également d'être examinées plus avant. Toutefois, certaines des limites mentionnées précédemment s'appliquent également à ces initiatives. Une fois les groupes ainsi séparés, les consultations tendent à être limitées à certains sujets (par exemple, en ne donnant aux personnes déplacées dans leurs propres pays la possibilité d'exprimer leurs vues seulement sur les aspects du programmes qui les concernent plus particulièrement, en ne consultant les femmes que sur les crimes sexuels et sexistes, etc.).

25. Garantir une participation libre de toute contrainte et sans risque est l'un des nombreux enjeux auxquels fait face la justice transitionnelle, la tendance actuelle étant d'essayer de mettre en œuvre les mesures de ce type non pour renforcer une transition déjà établie, mais pour faciliter les transitions. Les contextes dans lesquels un conflit n'est pas totalement réglé et, en particulier, ceux dans lesquels un conflit est encore en cours (par exemple, en République centrafricaine, au Mali et en République du Soudan du Sud) soulignent les difficultés auxquelles se heurte la conception de mécanismes participatifs.

B. Principe d'inclusion

26. Les consultations n'ont d'intérêt que si elles permettent de sonder les vues de parties prenantes représentant une large diversité d'opinions. Une des raisons pour lesquelles cet objectif peut ne pas être atteint est l'exclusion, volontaire ou non, de

personnes qui devraient sans doute participer, à la suite de manipulations ou d'une mauvaise conception.

27. Toutefois, un processus national de consultation ne devrait pas être assimilé à un plébiscite ou à un référendum national sur un projet de politique de justice transitionnelle, ni à un sondage national. Il s'agit de processus distincts dont les méthodes, objectifs et contraintes diffèrent.

28. Les consultations visent principalement à recueillir les vues des personnes les plus touchées par les violations et violences, qui sont rarement consultées. Dans la plupart des pays, il s'agit de divers groupes de victimes, qui sont généralement soumis à de multiples formes de victimisation, de discrimination et de marginalisation.

29. Aussi importante que soit la participation des victimes à la conception et à la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle, il est rare que les consultations nationales visent exclusivement les victimes, et ce à juste titre. Même les processus consultatifs les plus ambitieux sont limités dans le temps, conçus pour alimenter des réflexions sur des sujets bien déterminés et assujettis à des contraintes, notamment matérielles; pour que les consultations soient efficaces et légitimes, il y a donc lieu d'associer rationnellement les participants.

30. Là encore, il n'existe pas de formule unique qui garantisse le succès des consultations; il est toutefois certain que les biais (qu'ils soient apparents ou non) dans la sélection des participants sapent la crédibilité. Pour assurer l'efficacité des consultations, il est nécessaire de sélectionner très soigneusement les groupes que l'on souhaite faire participer.

31. En Colombie, les organisateurs des consultations ont choisi de faire participer en priorité les victimes et les organisations de victimes, mais ils ont également établi une liste de 18 catégories et secteurs dont ils souhaitaient la participation : les mouvements paysans, les populations autochtones, les populations d'ascendance africaine, les organisations du travail et associations professionnelles, les syndicats, les partis politiques, les organisations des droits de l'homme, les programmes de développement et les programmes en faveur de la paix, les églises, les milieux universitaires, les enfants et adolescents, les organisations de jeunes, les organisations de lesbiennes, homosexuels, bisexuels, transsexuels et intersexués, les communautés minoritaires (Palenqueros, Raciales et Rom), les associations de défense de l'environnement et les médias. Des considérations sexospécifiques et régionales ont également été prises en compte pour les différentes catégories, l'objectif étant d'atteindre 50 % de représentation des femmes ainsi qu'une participation importante des populations des différentes régions (objectif également appuyé par la décision relative au lieu des consultations). Enfin, des efforts ont été faits pour assurer la participation des victimes des divers agents armés (pas uniquement les Forces armées révolutionnaires de Colombie et les agents de l'État, mais également l'Armée de libération nationale, les forces paramilitaires et les autres organisations criminelles) et les victimes de différents types de violations (dont le déplacement, la disparition forcée, les exécutions extrajudiciaires, les enlèvements, etc.). Déterminer avec précision les groupes cibles et les parties concernées est une condition préalable essentielle pour obtenir une large représentation.

32. Lors des consultations au Burundi (2009-2010), des efforts ont également été faits pour promouvoir la participation de groupes spécifiques, notamment les agents publics, les représentants des gouvernements, les parlementaires, les représentants politiques, les organisations de la société civile, les associations féminines, les universitaires, les journalistes, les associations de personnes âgées, les organisations de jeunes, les personnes handicapées, les églises et les communautés de croyants, les personnes déplacées, les personnes démobilisées, les anciens enfants soldats, les veuves et les orphelins; des méthodes d'échantillonnage ont été utilisées afin de donner les mêmes chances de participation aux membres de différents groupes ethniques.

33. Dans le cas de la Bosnie, 13 groupes ont été choisis comme cibles principales des consultations : les victimes, les jeunes, les femmes, les communautés de croyants, les journalistes, les universitaires, la communauté juridique, les organisations de la société civile, les anciens combattants, les artistes, les rapatriés, les historiens et les représentants du Gouvernement aux niveaux national, cantonal et local.

34. L'utilité des processus nationaux de consultation pour identifier les personnes qui ne sont pas des parties prenantes évidentes, mais qui ont pourtant beaucoup à apporter, non seulement à la conception d'un mécanisme de justice transitionnelle mais également à sa mise en œuvre, et donc à son effet durable, doit être soulignée. Les exemples déjà mentionnés en sont la preuve. Outre les victimes, il importera de consulter les personnes dont les idées ou l'expertise, l'appui, politique ou non, et l'influence sur l'opinion publique pourraient avoir une incidence sur la durabilité des mesures de justice transitionnelle (en gardant à l'esprit que les consultations sont des exercices qui font toujours face à des contraintes particulières). Jusqu'à présent, les syndicats, les entreprises, les groupes minoritaires ou religieux, les populations autochtones, les personnes déplacées, les journalistes, les organisations de jeunes et les nouveaux mouvements politiques n'ont que rarement participé aux discussions sur la justice transitionnelle; or, ils pourraient leur apporter beaucoup. Des consultations séparées pourraient également avoir lieu avec les acteurs judiciaires et le personnel du secteur de la sécurité, notamment les membres des forces militaires et des forces de police, pour leur expliquer ce que l'on peut attendre de ces processus et pour recueillir leurs points de vue. Ces consultations devraient avoir lieu indépendamment des consultations avec les participants.

35. Quelle que soit la composition finale des participants aux consultations, celles-ci ne devraient pas perpétuer la marginalisation de certains groupes (d'autant qu'il a été constaté que, dans certains cas, de tels déséquilibres avaient été en soi des catalyseurs de conflits). Parmi les groupes communautaires touchés par des violations et violences et rarement pris en compte figurent les femmes, les jeunes, les communautés autochtones, les personnes handicapées, les personnes souffrant d'une pauvreté extrême, les communautés des lesbiennes, homosexuels, bisexuels, transsexuels et intersexués et les minorités religieuses, linguistiques ou ethniques.

36. De même, des efforts sont de mise pour éviter la fréquente surreprésentation des organisations des zones urbaines et la prédominance d'organisations dont l'interaction avec les autorités nationales et les donateurs internationaux est déjà bien établie. Ce n'est pas une tâche aisée. En Tunisie, par exemple, pays qui s'est activement employé à mettre en place un processus de consultation pour la conception de sa politique de justice transitionnelle, on a souvent critiqué le fait que

le comité national chargé des consultations était uniquement composé d'associations siégeant à Tunis, la capitale.

Participation des femmes

37. La participation des femmes aux consultations devrait constituer une priorité en toutes circonstances. La parité des sexes devrait être l'un des principes fondamentaux pour déterminer la composition des participants aux différentes consultations.

38. Il faudrait envisager d'instaurer des quotas à tous les niveaux des processus nationaux de consultation, y compris dans les organes chargés de les concevoir, de les mener à bien et d'en rendre compte. Toutefois, les quotas ne suffisent pas et devraient s'accompagner de mesures comme l'autonomisation des organisations de défense des droits des femmes et des groupes de la société civile, la formation des femmes à tous les échelons du mécanisme de consultation, l'organisation de sessions spéciales à l'intention des femmes uniquement et la fourniture d'un soutien psychosocial et d'une protection suffisante de la vie privée lors des discussions portant sur des crimes entraînant une stigmatisation. Toutes ces mesures devraient être prévues au stade de la planification des consultations nationales.

39. Dans le cas de la Colombie, il fallait que 50 % des participants aux forums de consultation soient des femmes. Les consultations en Bosnie illustrent quant à elles les limites d'une démarche reposant exclusivement sur des quotas. Alors que plus de 40 % des participants aux consultations et la moitié des membres du Groupe de travail sur la justice transitionnelle étaient des femmes, les résultats de ces consultations ne montrent pas clairement, semble-t-il, que l'idée générale selon laquelle les violations ont des effets différenciés sur les hommes et les femmes a été pleinement prise en compte.

40. La participation des femmes ne devrait pas se limiter aux forums où les violences sexistes et sexuelles ont été définies comme des caractéristiques systématiques des violations. Bien que leur participation soit d'une importance cruciale, il ne faudrait pas que les femmes soient réduites à faire entendre leur voix et à exprimer leur opinion en fonction de rôles prédéterminés ou d'idées préconçues découlant, par exemple, du fait qu'elles sont souvent victimes de violations sexistes.

41. S'agissant de la participation et de la consultation des femmes dans le cadre des négociations de paix et des processus de justice transitionnelle ainsi que des prises de décisions qui s'y rapportent, la position du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes est explicite. Ce dernier a formulé des recommandations précises concernant la planification et la gestion des programmes de réinstallation, de réintégration, de réinsertion et de réparation, l'adoption de mesures temporaires spéciales en faveur de la participation des femmes, notamment de quotas, et l'exécution de programmes de renforcement des capacités destinés aux femmes⁷. L'importance de la participation pleine et égale des femmes aux initiatives de justice transitionnelle est également consacrée dans la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, qui a fait date, et dans ses résolutions ultérieures relatives au rôle des femmes en matière de paix et de sécurité.

⁷ Voir également Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30 sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit.

Populations déplacées

42. Des problèmes particuliers liés à la sélection des participants se posent également dans le contexte des déplacements massifs de populations, qu'il s'agisse de personnes déplacées dans leur propre pays ou déplacées hors de leur pays, dans des États voisins ou plus lointains.

43. Le Rapporteur spécial souligne qu'il importe de veiller à ce que les diasporas nées des conflits, les personnes déplacées et les réfugiés soient associés aux consultations sur les mesures de justice transitionnelle qui les touchent directement.

44. Les personnes déplacées ont joué un rôle décisif en faveur des mécanismes de justice transitionnelle dans de nombreux pays. Leur participation peut améliorer la prise de conscience internationale des processus transitionnels et des besoins y afférents et réduire les divisions entre les groupes. En outre, ces groupes peuvent fournir des informations indispensables (et sans doute uniques) pour l'établissement d'un bilan complet des violations et des mauvais traitements.

45. Le recueil de témoignages des populations déplacées se heurte à des obstacles multiples et exige notamment de s'affranchir de contraintes logistiques, financières et sécuritaires. Ces difficultés ne sont toutefois pas insurmontables et des témoignages ont été obtenus, de façon plus ou moins rigoureuse et systématique, auprès de personnes se trouvant dans des camps de réfugiés ayant fui les conflits et les violations en Sierra Leone (1999), de réfugiés afghans en République islamique d'Iran et au Pakistan (2004), de réfugiés timorais au Timor occidental et dans d'autres régions de l'Indonésie (2000), de Libériens aux États-Unis d'Amérique (2006), de Burundais en République-Unie de Tanzanie et en Belgique (2009-2010) et de Sri-lankais dans différentes régions du monde pendant le long conflit qui a déchiré le pays.

46. La Commission vérité et réconciliation du Libéria a pris contact avec la diaspora libérienne, y compris les réfugiés, dans le cadre du projet qu'elle a consacré à la diaspora. La coordination avec des groupes représentant des réfugiés a en fait débuté pendant le processus de paix lorsque plusieurs groupes ont facilité la venue de réfugiés dans le pays afin qu'ils plaident pour la conclusion d'un accord auprès des parties aux négociations. Cette coordination s'est poursuivie pendant la phase préparatoire de la Commission vérité et réconciliation. Le Libéria a noué des partenariats avec des organisations de défense des droits de l'homme aux États-Unis et ailleurs pour faciliter le recueil de dépositions de la diaspora. En dépit de certains obstacles, dont la modicité des ressources et l'insuffisance de l'appui apporté par les partenaires internationaux, des personnes se trouvant à l'extérieur du pays ont pu ainsi participer de manière substantielle aux travaux visant à établir la vérité. De fait, aucun système comparable n'a été prévu pour la participation des personnes déplacées au niveau interne.

C. Renforcement des capacités

47. Le niveau de connaissances préalables des participants sur les droits de l'homme et les principes de la justice transitionnelle influe sur les résultats de la concertation. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il importe de faire en sorte qu'avant les consultations, les participants possèdent des connaissances générales et une conception commune des notions et termes clefs concernant les sujets figurant à

l'ordre du jour, notamment l'idée même de justice transitionnelle, les éléments fondamentaux d'une politique en la matière et la terminologie juridique pertinente touchant aux droits de l'homme, telles que l'impunité, le principe de responsabilité, l'état de droit et les réparations.

48. Rares sont les pays où les parties concernées, y compris celles qui sont le plus touchées par les violations, possèdent ce type de connaissances a priori. En effet, dans de nombreux pays où des mesures de justice transitionnelle sont expérimentées, l'idée que les individus sont titulaires de droits n'est guère intégrée dans les institutions ni ancrée dans les esprits. Comme la plupart des débats sur les programmes de réparation de grande ampleur l'ont révélé, même dans les pays dotés de systèmes juridiques avancés, le public appréhende mal certains aspects de l'élaboration des politiques de justice transitionnelle.

49. Comme il est expliqué ci-après, les consultations tenues dans ces circonstances risquent de ne pas aboutir à des propositions très concrètes, sauf à mener un important travail préparatoire afin que les différents groupes intéressés se familiarisent avec les rudiments de la justice transitionnelle :

a) La réalisation d'un travail préparatoire suffisamment à l'avance, comme la distribution des documents et des textes de loi pertinents, la diffusion d'informations sur leur portée aux groupes dont la participation est recherchée, y compris au moyen d'images et d'enregistrements audio et vidéo et par des canaux de communication accessibles (radio locale, télévision, brochures, presse etc.), contribuerait grandement au processus et augmenterait les chances de dégager des solutions aux problèmes de fond qui sont en jeu;

b) En outre, une action de sensibilisation et la divulgation de toutes les informations sont indispensables à la gestion des attentes, qui revêt un rôle crucial dans la conception des dispositifs de réparation des violations. Les préjudices causés par les violations que les mesures de justice transitionnelle visent à compenser ne peuvent, à proprement parler, pas être réparés. Dans ces conditions, il est particulièrement important de faire prendre conscience aux bénéficiaires potentiels des possibilités offertes par ces mesures, mais aussi de leurs limites, afin d'éviter que des attentes ne soient inutilement déçues;

c) Le renforcement des capacités dont les participants aux processus de consultation ont besoin, de même que les organisateurs de ces processus, est l'un des domaines où, de toute évidence, des progrès supplémentaires s'imposent. De nombreux éléments attestent de l'existence de lacunes qui peuvent s'expliquer par le manque de connaissances préalables des notions et mécanismes pertinents. Au Yémen, avant la tenue des consultations, la justice transitionnelle était une notion nouvelle pour la plupart des acteurs locaux. Alors que de nombreuses organisations de la société civile affirmaient travailler sur ces questions, elles ne partageaient pas nécessairement la même interprétation des principes clefs en matière de droits de l'homme et avaient des conceptions non seulement contradictoires mais aussi relativement mal étayées des principes de justice transitionnelle. Par exemple, la vision la plus répandue de la réconciliation reposait essentiellement sur l'idée de « l'oubli et du pardon » ou « de la page à tourner », soit une vision aujourd'hui largement dépassée dans les débats sur la justice transitionnelle. Les sessions de formation ont permis de rapprocher la teneur des discussions des normes internationales;

d) En ce qui concerne les consultations au Népal, il est largement admis qu'une meilleure préparation aurait permis d'améliorer les connaissances des participants en matière de justice transitionnelle. Des conclusions semblables ont été tirées des consultations en Bosnie, où l'une des difficultés majeures a été précisément le manque relatif de maîtrise de la notion de justice transitionnelle, aussi bien chez les participants que chez les organisateurs. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats des consultations et les recommandations formulées à leur issue étaient d'ordre plutôt général et n'étaient pas aussi précises que certains l'espéraient;

e) Des mesures formelles ont été prises en Bosnie et en Tunisie pour offrir une formation dans le domaine des droits de l'homme et de la justice transitionnelle au personnel organisant les consultations. Dans les deux pays, des sessions de formation principalement adressées aux organisateurs et facilitateurs se sont tenues avant que les consultations n'aient lieu. Dans les deux cas, la formule était la même : on a fait appel aux services d'une organisation non gouvernementale spécialisée, le Centre international pour la justice transitionnelle, pour qu'elle dispense une formation de trois jours sur les notions élémentaires pertinentes;

f) Comparativement, il faut reconnaître que ces efforts de formation sont allés bien au-delà de ce que la plupart des pays ne se sont risqués à entreprendre. L'approche formelle de la Tunisie en matière de consultations mérite un examen plus approfondi⁸. Cela dit, il convient de préciser que, même ces cours accélérés, qui s'adressent principalement aux organisateurs plutôt qu'à l'ensemble des participants, peuvent difficilement transmettre des connaissances suffisantes pour produire des résultats très concrets;

g) Pour conclure sur ce point, même si les consultations sont conçues en premier lieu comme un moyen d'obtenir des contributions concrètes à l'élaboration des mesures de justice transitionnelle, une grande part de ce qu'elles peuvent apporter dépend de la possibilité qu'elles offrent de recueillir des avis éclairés. Étant donné que les politiques de justice transitionnelle – dont on attend aujourd'hui qu'elles reposent sur des consultations – sont le plus nécessaires là où, dans les faits comme dans les mentalités, l'idée selon laquelle les citoyens sont titulaires de droits est la moins affirmée, on ne saurait trop insister sur l'importance d'intégrer à la planification des consultations des moyens effectifs de renforcer les capacités des participants sur des thèmes pertinents.

IV. Difficultés opérationnelles et chances à saisir

A. Programmation

50. Les considérations qui précèdent reposent sur une représentation intuitivement attrayante et parfaitement justifiable de la façon dont la programmation de consultations devrait servir le processus général de conception et de mise en œuvre d'un mécanisme de justice transitionnelle : elles partent du principe que les

⁸ Dans l'ensemble, l'expérience du dialogue national a suscité des critiques de plusieurs ordres. Voir, par exemple, A/HCR/24/42, par. 30 à 34, où il est question de la formation d'un maillon majeur des consultations, à savoir les organisateurs.

consultations devraient théoriquement précéder l'élaboration de mesures concrètes. Le processus de consultation devrait comprendre la mise en place de l'organisme maître d'œuvre et la nomination de ses dirigeants, un état des lieux permettant de recenser les parties prenantes dont la présence devrait être assurée, un plan de sensibilisation et de renforcement des capacités à l'intention des organisateurs et des participants, y compris la production et la diffusion des documents nécessaires, le choix des méthodes, l'organisation et la tenue des consultations, puis l'élaboration des rapports et autres produits qui seront utilisés pour concevoir et mettre en œuvre la politique de justice transitionnelle, toutes ces activités étant subordonnées à la garantie des conditions de sécurité.

51. Bien que parfaitement logique, une telle démarche correspond très rarement à la réalité. Cet idéal fait en effet abstraction, entre autres considérations, du fait que les politiques de justice transitionnelle, loin d'être conçues en vase clos, sont au contraire élaborées dans des circonstances qui imposent des contraintes importantes et ont une incidence sur la nature, la fonction et la programmation des consultations.

52. En premier lieu, certaines contraintes de temps ne peuvent être évitées : les consultations doivent suivre le rythme du processus politique, dont le calendrier n'a pas toujours la souplesse voulue pour s'ajuster aux exigences d'une consultation « parfaite ».

53. Indépendamment de ce que bon nombre de transitions se produisent de façon inattendue, à la suite d'événements plus ou moins aléatoires (comme cela a été le cas, par exemple, de la transition en Tunisie et des transformations qu'elle a entraînées dans l'ensemble de la région), ce sont les consultations qui, une fois la transition amorcée, doivent s'adapter aux divers processus en cours, plutôt que l'inverse.

54. À titre d'exemple, certaines des difficultés rencontrées lors du processus de dialogue national en Tunisie étaient imputables aux contraintes de temps imposées par un calendrier politique organisé autour de la rédaction de la nouvelle Constitution et de la tenue de nouvelles élections. La volonté du Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle de profiter, essentiellement pour des raisons budgétaires, de la dynamique en place et de la présence d'acteurs finançant les consultations et les séances de formation a également provoqué l'accélération du processus. Le calendrier serré a eu une incidence sur la formation et fait obstacle à une pleine compréhension de la notion de justice transitionnelle non seulement par les membres du sous-comité, mais par l'ensemble des participants. Le manque de temps pourrait également avoir aggravé les difficultés à assurer la participation, en particulier au sein des régions, et a nui à l'analyse et à la synthèse des résultats des consultations menées par le Comité national.

55. Ces contraintes de temps sont plus souvent la règle que l'exception, là encore pour diverses raisons. En 2016, le Gouvernement sri-lankais a décidé de mener des consultations sur la justice transitionnelle. Pressé de justifier d'avancées concrètes à cet égard, il avait initialement donné trois mois à son nouveau groupe de travail spécial pour concevoir et mener à bien une consultation nationale. Bien que l'échéance ait finalement dû être reportée, il n'a pas été possible d'adopter le calendrier qu'un processus de consultation idéal aurait exigé, notamment pour renforcer les capacités des participants éventuels de façon satisfaisante.

56. D'autres facteurs contextuels d'importance influent non seulement sur le calendrier, mais également sur la substance des consultations. Certains mécanismes de justice transitionnelle sont le résultat d'accords de paix qui déterminent le cadre général du régime juridique de transition, du moins en théorie. Toutes les consultations qui ont lieu par la suite doivent se dérouler dans ce cadre préétabli. Cela ne les rend pas pour autant superflues, puisque de nombreux aspects des cadres prévus dans les accords de paix doivent être précisés par la suite, ce à quoi les consultations peuvent contribuer, en sus des fonctions d'ordre non épistémique qu'elles peuvent remplir.

57. Quoi qu'il en soit, les accords imposent des contraintes de temps et autres dont il doit être tenu compte, comme l'illustre l'exemple du Burundi, où des consultations (2008-2010) ont eu lieu dans le cadre de l'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha (2000) et de ses retombées. En l'occurrence, les questionnaires conçus pour les consultations supposaient naturellement la mise en place des mécanismes de responsabilisation mentionnés dans l'Accord, à savoir l'établissement de la Commission vérité et réconciliation et du Tribunal spécial (de façon indissociable), ainsi que l'octroi de réparations et la mise en œuvre de réformes institutionnelles.

58. Cette situation est parfaitement légitime, puisque des questions cruciales concernant les mécanismes en cause n'avaient pas été réglées dans l'Accord, notamment les mandats spécifiques, les procédures et critères de sélection des membres, les périodes sur lesquelles il fallait faire enquête, etc. Le fait est que les consultations constituent rarement le seul fondement de la politique qui y fait suite, et qu'il importe donc de réfléchir à leur rôle véritable et à leurs fonctions essentielles à la lumière de ce constat, point sur lequel nous reviendrons à la section V.

59. Ce ne sont pas uniquement les accords de paix déjà signés qui influent sur le calendrier et la substance des consultations; il en va de même des négociations de paix en cours, comme en témoignent les récentes consultations en Colombie. Dans le cadre de la négociation du chapitre de l'Accord de paix consacré aux victimes, les membres de la table des négociations de La Havane ont demandé à l'Organisation des Nations Unies et à l'Université nationale de Colombie de mener des consultations régionales et nationales dans un temps très court afin de respecter les délais impartis (trois semaines pour la préparation des consultations et deux semaines pour l'établissement du rapport). Ce calendrier a bien évidemment eu des répercussions sur les préparatifs, mais également sur l'attention accordée aux différents sujets.

60. Une plus grande sensibilisation à l'importance des consultations et des conditions préalables à leur réussite, ainsi que le perfectionnement des méthodes, en particulier de celles utilisées pour renforcer les capacités des participants, permettrait de rapprocher le processus de consultation tel qu'il se déroule dans la réalité et le calendrier idéal précédemment décrit. Cela permettrait également de normaliser l'idée selon laquelle la conception d'une politique de justice transitionnelle exige la contribution de diverses parties prenantes, dont les avis doivent être intégrés au processus par des moyens efficaces.

61. Le décalage observé entre la théorie et la pratique ne justifie pas de renoncer à un processus idéal. C'est au contraire une bonne raison de redoubler d'efforts et de

volonté pour tirer pleinement parti du potentiel des méthodes participatives dans la conception de mesures de justice transitionnelle.

B. Direction et organisation

62. Il n'existe pas de méthode unique pour choisir à qui confier la conception et l'organisation des consultations nationales. Quelles que soient les contraintes qui pèsent sur celles-ci, il convient de garder à l'esprit que le choix des participants, les sujets abordés, les informations fournies, les méthodes à employer et les résultats recherchés sont des questions cruciales qui sont souvent déterminantes pour l'issue du processus de consultation.

63. Non seulement les décisions prises ont des répercussions importantes sur le résultat des consultations, mais elles déterminent également leur crédibilité. C'est la raison pour laquelle des efforts ont été faits pour trouver le moyen d'exercer ces responsabilités en garantissant l'intégrité, l'indépendance et, partant, la fiabilité des consultations, du moins pour ce qui concerne la méthode.

64. En règle générale, une institution est officiellement créée à cette fin, même si ce n'est pas toujours le cas (comme il a été mentionné précédemment, les récentes consultations tenues en Colombie ont été conjointement organisées par l'Organisation des Nations Unies et l'Université nationale de Colombie en dehors de tout cadre institutionnel formel). Les institutions ainsi créées présentent d'importantes variations quant à leur structure et à leur composition.

65. Ainsi, le Gouvernement sri-lankais a officiellement créé un groupe de travail chargé des consultations, exclusivement composé de représentants de la société civile, tous ressortissants nationaux. En Tunisie, le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, a formé un comité technique à composition mixte constitué de six membres et de six suppléants, dont deux membres issus du Ministère et dix membres appartenant à cinq organisations de la société civile spécialisées dans la justice transitionnelle. Bien que le processus de sélection n'ait pas été complètement transparent, la composition définitive du Comité a été largement acceptée du fait que toutes les tendances politiques, religieuses et idéologiques y étaient représentées, ce qui a permis de garantir un certain niveau d'équilibre et d'indépendance.

66. Au Burundi, le Comité directeur tripartite chargé des consultations nationales sur les mécanismes de justice transitionnelle a été créé sur la base d'un mémorandum d'accord entre le Gouvernement et l'Organisation des Nations Unies, à la suite de négociations entre les deux parties en 2006-2007 au sujet de la création de la Commission vérité et réconciliation et du Tribunal spécial pour le Burundi mentionnés dans l'Accord d'Arusha. Le Comité directeur tripartite comptait six membres provenant, dans des proportions égales, du Gouvernement, de la société civile et de l'Organisation des Nations Unies. Du côté burundais, la représentation équilibrée des ethnies et des sexes a été respectée. Le Comité directeur tripartite était chargé de la conception et de la mise en œuvre des consultations, était le garant de l'indépendance, de l'intégrité et de la crédibilité de celles-ci à l'échelle nationale et dirigeait le programme afin d'obtenir les résultats et effets escomptés. Le

Président du Comité a été nommé par le Gouvernement et le Secrétaire exécutif, par l'Organisation des Nations Unies⁹.

67. Bien que la forme de l'entité chargée des consultations ne puisse être déterminée a priori et dans l'abstrait, et qu'il soit nécessaire de prendre en compte des facteurs contextuels, notamment certaines réalités politiques, voici néanmoins quelques considérations à retenir à cet égard :

a) Il importe de concevoir une structure propre à prévenir d'éventuelles accusations de partialité ou de manque d'objectivité eu égard aux aspects essentiels du processus de consultation, notamment la sélection des participants, l'établissement de l'ordre du jour, le choix des méthodes, la formation, la rédaction des rapports, etc. Dans ces conditions, un organe constitué exclusivement ou même majoritairement d'agents de l'État ne serait probablement pas en mesure de garantir un tel résultat;

b) Les consultations exigent le déploiement de ressources, une infrastructure solide qu'il est difficile de créer de toutes pièces, ainsi qu'une coordination institutionnelle complexe (pour ce qui a trait, par exemple, aux dispositifs de sécurité). La mise en œuvre des conclusions d'une consultation exige la participation, la volonté et l'appui des autorités politiques, et il est peu probable, même si ce n'est pas impossible, qu'un organe sans représentation gouvernementale réunisse les conditions requises;

c) Une participation internationale peut s'avérer utile, mais elle n'est pas indispensable et ne peut en aucun cas se substituer à la profonde connaissance du contexte que possèdent les participants nationaux ainsi qu'à l'impulsion et au sentiment d'appropriation que permet une forte participation nationale¹⁰.

68. L'objectif est de trouver une configuration propre à garantir l'intégrité des consultations tout en assurant leur efficacité.

⁹ Le Comité directeur tripartite n'était que l'un des éléments d'une structure plus complexe, dont faisait également partie le Comité technique de suivi, composé de représentants du Gouvernement, de la société civile, des donateurs et de l'ONU, qui mérite également d'être mentionné en raison de son rôle essentiel dans la supervision stratégique de la mise en œuvre du projet, l'approbation des programmes de travail, le contrôle régulier de l'exécution, le règlement des éventuels différends entre les participants et la coordination entre les partenaires et d'autres acteurs nationaux et internationaux. Le Chef du Cabinet civil du Président de la République a exercé les fonctions de Directeur national de l'ensemble du projet et a également coprésidé le Comité technique de suivi avec le représentant du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme au Burundi et le Directeur de la Division des droits de l'homme et de la justice du Bureau intégré des Nations Unies au Burundi.

¹⁰ La participation internationale, tout comme celle de la société civile nationale, peut être source de luttes de pouvoir et de discorde. Au Yémen, par exemple, les différends qui ont opposé, sur les questions de justice transitionnelle, le Bureau du Conseiller spécial du Secrétaire général, d'une part, et le Programme des Nations Unies pour le développement et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de l'autre, ont donné lieu à des difficultés épineuses. Les dissensions entre les membres des organes mixtes issus de la société civile sont par ailleurs bien connues.

V. Contribution à la légitimité

69. Il serait présomptueux de penser que l'état de nos connaissances sur la façon de mener à bien les consultations nous permet d'en tirer le meilleur parti dans l'élaboration et l'application des mesures de justice transitionnelle. Nous avons, dans le présent rapport, fait le constat de certains des problèmes demeurant associés à ces consultations, en accordant une attention particulière aux difficultés découlant d'un renforcement insuffisant des capacités. Il ne fait pas de doute que, en sensibilisant davantage à l'objet des consultations, on obtiendrait des résultats de meilleure qualité, plus concrets et plus directement exploitables.

70. L'amélioration de la formation et de la planification, l'accroissement des investissements et une meilleure programmation dans le temps pourraient faire la différence. De même, il faudrait procéder de manière plus cohérente et systématique à l'intégration des méthodes quantitatives et qualitatives, ainsi que des cadres et des dispositifs de consultation, ce qui permettrait de donner du crédit aux activités menées pour recueillir les vues des participants.

71. En parallèle, une meilleure maîtrise de la façon d'articuler les résultats des consultations, qui sont présentés pour l'heure sous forme de rapports au sort incertain, contribuerait à renforcer l'impact de ce processus.

72. Enfin, compte tenu des difficultés mentionnées, il conviendrait d'envisager ces consultations dans une perspective plus systématique, non pas comme une action ponctuelle, mais comme un processus de communication permanente établi entre différents partenaires et permettant la mise en commun des connaissances acquises. Le manque de préparation des initiateurs et des protagonistes devient encore plus regrettable quand les consultations prennent la forme de rencontres épisodiques entre des parties prenantes qui restent figées dans leurs positions. Les difficultés liées à la programmation des consultations perdraient de leur complexité si le processus était envisagé de manière plus dynamique, de façon à permettre la mise à profit du savoir-faire acquis et de l'évolution de la conception de chacun en matière de droits, de besoins et de mesures à prendre.

73. Les consultations pourraient ainsi devenir des mécanismes efficaces, propres à saisir et à communiquer des positions et des propositions ou, pour reprendre les termes précédemment utilisés, représenter une contribution « épistémique », un objectif vers lequel tous les efforts devraient tendre. Il existe toutefois des raisons d'un autre ordre, tenant à la légitimité, qui justifient que l'on s'intéresse au processus de consultation.

74. La mise en place de tribunes et de mécanismes destinés à permettre aux intéressés de faire connaître leurs vues est en soi un acte de reconnaissance, soit l'un des buts premiers de la justice transitionnelle. Comme le Rapporteur spécial l'a fait valoir dans un précédent rapport (voir A/HRC/21/46), la reconnaissance prend toute son importance lorsqu'elle sert à renforcer la qualité de sujet de droit, en principe comme dans les faits. L'inclusion des victimes, en particulier, dans le processus de consultation adresse à celles-ci, mais aussi à la société tout entière, un message fort d'intégration et contribue en fin de compte à leur affranchissement. Ceux dont les droits ont été systématiquement piétinés se voient alors offrir l'occasion de s'exprimer au sujet de la conception des mécanismes destinés à réparer les violations et les exactions commises. Leur participation, en qualité d'interlocuteur, sur un pied d'égalité avec les autres, est non seulement appréciée,

mais sollicitée, pour la prise des décisions par lesquelles les institutions entendent renouer avec le respect des principes qui fonderont le projet politique commun auquel ils sont parties prenantes. Cette idée peut inspirer tous les aspects du processus consultatif, qu'il s'agisse des lieux de consultation (accessibles, sûrs et rassurants) ou des modalités du débat (égalitaire, respectueux et équilibré). Les consultations contribuent à rendre les victimes visibles et à leur donner une place dans la sphère publique, ce dont elles étaient auparavant privées.

75. Le processus consultatif, en particulier lorsqu'il comporte des efforts systématiques pour recenser les différents groupes dont la participation doit être assurée, offre la possibilité de débattre de la justice transitionnelle à des parties prenantes qui seraient restées sans cela en dehors des discussions. Il ne s'agit pas nécessairement de groupes précédemment marginalisés ou défavorisés; leur exclusion peut avoir été volontaire ou fortuite. Les organisations professionnelles, les groupes religieux et les entreprises, entre autres, ne prennent pas toujours une part active aux débats sur la justice transitionnelle. Les consultations peuvent être l'occasion de les y associer et, de ce fait, contribuer à l'exhaustivité et à la durabilité des mesures de justice transitionnelle, dont l'un des objectifs est l'intégration sociale, également dénommée « réconciliation ».

76. Les échanges qui doivent caractériser tout processus consultatif bien conçu offrent également aux parties prenantes la possibilité de dégager des points de convergence, grâce à une meilleure compréhension des expériences (y compris celles de la souffrance et du préjudice), des besoins (en matière d'aide, de sécurité et d'institutions réactives), des valeurs fondamentales et des principes qu'elles partagent.

77. Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a fait valoir, preuves à l'appui, que la justice transitionnelle conduisait à la formation de groupes sociaux, conséquence imprévue mais qui se vérifiait inmanquablement. Dans tous les pays où ce processus est à l'œuvre, nombre d'organisations de la société civile voient le jour afin de sensibiliser le public aux enjeux. Si l'on garde ce phénomène présent à l'esprit en organisant des consultations, celles-ci peuvent concourir au renforcement général de la société civile, préalable essentiel aussi bien à la réparation qu'à la prévention (voir, par exemple, A/HRC/30/42).

VI. Conclusions et recommandations

Conclusions

78. Depuis les dix dernières années au moins, la nécessité d'associer les victimes et autres parties prenantes concernées à l'élaboration de la justice transitionnelle est devenue une sorte de « mot d'ordre ». Bien que fréquemment mis en avant, cet impératif n'a pas pour autant donné lieu à une analyse systématique, notamment sous l'angle comparatif, des multiples consultations nationales, dans certains cas complexes, menées sur le sujet. Le domaine se trouve ainsi privé des nombreux avantages qui résulteraient d'un accroissement méthodique et réfléchi des connaissances et des compétences spécialisées, ce qui entraîne divers problèmes tels que le besoin de « réinventer la roue » à chaque nouvelle expérience, le risque de reproduire des erreurs évitables et l'incapacité d'anticiper les problèmes et donc d'élaborer des stratégies visant à faire face à des difficultés qui auraient pu être

aisément prévues et pour lesquelles une gamme de solutions auraient pu être envisagées.

79. Le présent rapport a mis en évidence quelques-unes des conditions requises pour mener des consultations nationales fructueuses, certaines des difficultés opérationnelles rencontrées et la contribution de ce processus consultatif à l'élaboration et à la mise en œuvre de la justice transitionnelle. Les consultations, comme les autres formes de participation, peuvent être défendues de deux points de vue différents. Premièrement, on peut considérer qu'elles améliorent la qualité des informations à partir desquelles les mesures de justice transitionnelle sont élaborées et qu'elles élargissent le champ des possibilités; il s'agit là de l'argument « épistémique ». Deuxièmement, outre la communication d'informations et de propositions que permettent les consultations, on peut aussi considérer le rôle que jouent celles-ci sur le plan processuel en offrant une forme de reconnaissance aux victimes, en contribuant à conforter celles-ci en tant que sujets de droit, en aidant à associer aux débats des parties prenantes qui n'y participent pas habituellement et en favorisant au bout du compte l'intégration sociale; il s'agit ici de l'argument tenant à la « légitimité ».

80. De nombreux pays ont rencontré des difficultés pour remplir certaines conditions préalables définies dans le présent rapport comme nécessaires à la tenue de consultations fructueuses, en particulier : garantir des conditions de sécurité permettant une participation exempte de toute contrainte; assurer la participation d'un ensemble de parties prenantes satisfaisant au principe d'inclusion; et mettre en place des moyens de renforcer les connaissances des participants, de sorte que les consultations ne soient pas limitées à la formulation d'opinions plus ou moins gratuites. Le présent rapport a fourni des indications sur la façon dont divers pays ont tenté de faire face à ces difficultés.

81. En ce qui concerne les problèmes opérationnels, le rapport s'est attaché plus particulièrement aux questions liées à la programmation des consultations et au climat institutionnel propre à préserver l'intégrité, l'indépendance et la fiabilité (soit la fidélité aux vues exprimées) du processus. Idéalement, les consultations devraient avoir lieu avant la phase de définition des formes que pourrait prendre la justice transitionnelle et s'appuyer sur un renforcement des capacités à la fois réel et profond qui ne se limite pas aux organisateurs et aux participants. Elles devraient en outre être placées sous la responsabilité d'organes qui, par essence et vocation, sont à même de garantir leur intégrité, leur indépendance et leur fiabilité.

82. Les processus consultatifs n'ayant pas rempli les conditions susmentionnées sont nombreux et rares sont ceux qui ont été intégrés de manière satisfaisante au processus menant à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle. En outre, aucun d'entre eux n'est complètement venu à bout de l'immense difficulté que représente l'initiation à court terme aux concepts en cause et aux solutions de rechange, afin de recueillir des propositions concrètes et d'autres éléments prêts à être utilisés dans l'élaboration d'orientations. Le rapport a toutefois présenté un certain nombre d'actions entreprises dans ce sens et a fourni des indications sur quelques-uns des cadres institutionnels adoptés en vue de préserver l'intégrité et l'indépendance des consultations.

83. Enfin, sur la base d'une analyse destinée à renforcer la contribution « épistémique » des consultations, le présent rapport a mis l'accent sur l'importance de la légitimité que confère le processus consultatif, rappelant la fonction essentielle

que remplit la consultation des victimes et des autres parties prenantes pour consolider leur qualité de sujet de droits, la possibilité qu'il offre d'associer des groupes sociaux qui auraient pu sans cela, malgré l'importance de leur contribution pour la durabilité des mesures à prendre, être laissés à l'écart des débats, ainsi que l'intégration sociale qu'il favorise en amenant les différentes parties à partager leurs expériences, leurs besoins, leurs valeurs et leurs principes.

Recommandations

84. S'appuyant sur les conclusions exposées ci-dessus, le Rapporteur spécial formule les recommandations ci-après, qui tendent à remédier aux principaux problèmes mis en évidence dans le présent rapport :

a) Des efforts soutenus doivent être faits pour entreprendre de manière systématique une analyse comparée des consultations nationales portant sur la justice transitionnelle, pour faire fond sur l'expérience considérable acquise par divers pays dans ce domaine, ce qui devrait permettre de planifier les consultations et déployer les ressources plus efficacement et, sans pour autant privilégier les formules toutes faites, de mettre fin à la croyance voulant que, à chaque nouvelle transition, les consultations doivent être organisées à partir du néant dans tous leurs aspects;

b) Diverses entités du système des Nations Unies ayant contribué ou fourni leur appui à de multiples consultations nationales, le regroupement au niveau institutionnel des connaissances spécialisées recueillies à l'échelle du système pourrait grandement favoriser la compréhension des processus et permettre de définir les bonnes pratiques en la matière. Le HCDH, le PNUD et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) devraient ainsi être encouragés à coopérer pour procéder à une analyse systématique de leurs expériences. La Banque mondiale et les autres institutions financières internationales concernées, qui ont des compétences dans le domaine des consultations liées au développement, devraient être invitées à s'associer à ces efforts;

c) La réussite des consultations dépend d'une gamme étendue de facteurs. Le présent rapport a mis l'accent sur trois d'entre eux en particulier, bien qu'il en existe plusieurs autres, dont l'aide financière et l'assistance technique, qui ne devraient être ni passés sous silence ni sous-estimés. La première condition préalable de base a trait à la sécurité. Les autorités nationales et les acteurs régionaux et internationaux ont un rôle majeur à jouer, en particulier dans les situations d'après conflit et les contextes institutionnels affaiblis, pour garantir les conditions d'une participation exempte de toute contrainte. Il y a lieu de rechercher une meilleure compréhension du rôle des différents dispositifs de protection et des effets qu'ils peuvent avoir sur les consultations, ainsi que des méthodes et techniques de réduction des risques (par exemple l'anonymat des propositions);

d) La deuxième condition préalable à remplir pour tenir des consultations fructueuses consiste à déterminer une gamme assez large de parties prenantes dont les points de vue sont nécessaires à la crédibilité du processus consultatif. À cette fin, il convient, dès le début de la planification de celui-ci, d'effectuer dans tout le pays un relevé attentif des divers groupes sociaux qui devraient être appelés à participer;

e) Un tel relevé social doit viser notamment à associer au processus consultatif des groupes de victimes et d'autres catégories généralement tenus à l'écart. Tout devrait être mis en œuvre, en particulier, pour assurer la participation équitable des femmes, que viendrait garantir l'instauration de quotas, ainsi que celle des déplacés et des réfugiés. Des enseignements devraient être tirés de l'expérience acquise en matière de consultation des victimes et autres parties prenantes hors des frontières nationales, et il faudrait en tenir compte lors de la planification de toute consultation organisée dans un contexte de déplacement de population à grande échelle;

f) Il importe, avant toute autre considération, que les organisateurs des consultations et les participants à celles-ci approfondissent leurs connaissances et leurs compétences en ce qui concerne tous les aspects de la notion de justice transitionnelle, ainsi que les principes généraux du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire. À cet égard, il sera utile, bien que vraisemblablement insuffisant, de s'appuyer sur les expériences passées. C'est pourquoi il est urgent d'appeler une plus grande attention sur cette question, de sorte que les acteurs nationaux, régionaux, internationaux et bilatéraux soient mieux armés pour mettre au point des activités de renforcement des capacités ciblées;

g) Les tensions que peut susciter la programmation des consultations pourraient être atténuées par une meilleure intégration de celles-ci au processus général d'élaboration du dispositif de justice transitionnelle, à condition de ne pas en faire un élément accessoire qui vienne s'y greffer après coup, ce qui les prive de leur pertinence et de leur utilité subséquente. La diversité et l'incompatibilité éventuelle des contraintes temporelles auxquelles obéissent les transitions ne sauraient toutefois justifier une mauvaise planification;

h) Considérer les consultations en tant que manifestation ponctuelle non seulement accroît les difficultés rencontrées en matière de programmation et d'interaction, mais prive l'élaboration et la mise en œuvre de la justice transitionnelle du fruit de l'accroissement graduel des connaissances et des compétences spécialisées auquel donne lieu toute période de transition. Il faudrait adopter et institutionnaliser une conception plus dynamique des consultations, afin de mettre en place un processus efficace de communication permanente entre les parties prenantes;

i) Les institutions chargées d'organiser les consultations méritent une plus grande attention et devraient faire l'objet d'une étude plus complète. Ici encore, des enseignements peuvent être tirés des expériences passées, mais aucun ne saurait être érigé en modèle. Il faut viser à l'instauration d'un contexte institutionnel propre à garantir l'intégrité, l'indépendance et la fiabilité du processus consultatif et donnant raisonnablement à penser qu'il contribuera effectivement à la coordination institutionnelle complexe qu'exige celui-ci et à la prise en compte des recommandations qui en résulteront;

j) Une plus grande attention devrait être accordée à la « légitimité » que peuvent apporter les consultations et il faudrait intégrer au processus les moyens d'accroître et de consolider cette contribution. Les consultations représentent notamment une façon non négligeable d'offrir une forme de reconnaissance aux victimes, en particulier en tant que sujets de droits ; elles

peuvent être l'occasion d'élargir la gamme des groupes qui se considèrent et sont perçus par d'autres comme des participants majeurs aux débats sur la justice transitionnelle et, partant, l'avenir de la société; enfin, elles sont des vecteurs d'intégration ou de réintégration sociale et de réconciliation en ce qu'elles donnent aux participants l'occasion de constater qu'ils partagent avec d'autres des expériences, des besoins, ainsi que des valeurs et des principes. La planification des consultations devrait mettre en œuvre les moyens voulus pour parvenir à ces fins.
