



Conseil de sécurité

Distr. générale
25 février 2021
Français
Original : anglais

Lettre datée du 24 février 2021, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Je vous écris au sujet de la demande d'élargissement du mandat de la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie afin qu'elle puisse jouer le rôle qui lui est assigné dans le cadre de l'Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable conclu entre le Gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire (FARC-EP) s'agissant du contrôle de l'application des peines restauratives prononcées par la Juridiction spéciale pour la paix.

Dans sa lettre datée du 13 janvier 2021 (S/2021/147), le Président de la République de Colombie a confirmé cette demande d'ajout au mandat faite par les parties. Dans la lettre qu'il m'a adressée le 30 janvier (S/2021/100), le Président du Conseil de sécurité m'a prié de communiquer au Conseil des recommandations détaillées (que j'ai formulées ci-dessous) sur la manière dont cette tâche supplémentaire serait menée à bien et toute incidence sur la configuration de la Mission de vérification.

Contexte

La Juridiction spéciale pour la paix est la composante judiciaire du système de justice transitionnelle établi en vertu de l'Accord final afin d'enquêter et de faire la lumière sur les violations graves des droits humains et du droit international humanitaire commises durant le conflit qui a opposé le Gouvernement colombien à l'organisation qu'étaient alors les FARC-EP pendant plus de cinq décennies, ainsi que d'en poursuivre et sanctionner les auteurs.

La Juridiction spéciale fait partie du Système intégré pour la vérité, la justice, la réparation et la non-répétition, créé en vertu du chapitre 5 de l'Accord final, intitulé « Accord relatif aux victimes du conflit ». Les deux autres entités qui composent ce système sont la Commission Vérité, coexistence et non-répétition et l'Unité de recherche des personnes portées disparues dans le contexte et en raison du conflit armé.

Aux termes de l'Accord final, le Système intégré est fondé sur divers principes, dont le caractère central des droits des victimes et le respect de ces droits, l'importance de faire toute la lumière sur ce qui s'est passé, et l'acceptation de leurs responsabilités par tous ceux qui ont participé, directement ou indirectement, au conflit et ont été impliqués d'une manière ou d'une autre dans les violations graves susmentionnées.

Il a en outre été prévu dans l'Accord final que le Système intégré mette particulièrement l'accent sur les mesures restauratives et réparatrices et ne cherche



pas à rendre justice uniquement au moyen de mesures punitives. Parallèlement, le Système intégré vise à garantir la sécurité juridique des participants au processus de paix et de tous ceux qui recourent à des mesures de justice dans ce cadre, la sécurité juridique étant un élément essentiel de la transition vers la paix.

Il est également indiqué dans l'Accord final que le Système intégré devrait contribuer à créer les conditions propices au rétablissement de la confiance, à la coexistence et à une véritable réconciliation entre tous les Colombiens. Le fait que le Conseil de sécurité a plusieurs fois exprimé son appui aux travaux du Système intégré montre combien la réussite globale du processus de paix dépend du succès de celui-ci.

Le Conseil de sécurité est maintenant prié d'intégrer au mandat de la Mission la tâche consistant à aider la Juridiction spéciale pour la paix à contrôler l'application des peines restauratives qu'elle a prononcées. Cette requête tient compte des progrès notables que la Juridiction spéciale a faits dans ses travaux depuis sa création, il y a trois ans, comme entité investie de responsabilités sans précédent en Colombie.

La Juridiction spéciale s'est saisie de sept « grandes » affaires dans le cadre desquelles les violations graves susmentionnées commises dans le contexte du conflit armé ont été regroupées par catégories de violations ou par régions les plus touchées. L'affaire n° 1 concerne les prises d'otages commises par les FARC-EP et la privation grave de liberté subie par des individus aux mains de cette organisation ; l'affaire n° 2, des faits survenus dans le département de Nariño ; l'affaire n° 3, des exécutions extrajudiciaires perpétrées par des agents de l'État ; l'affaire n° 4, des faits survenus dans la région d'Urabá ; l'affaire n° 5, des faits survenus dans les départements de Cauca et du Valle del Cauca ; l'affaire n° 6, la persécution de membres de l'Union patriotique ; l'affaire n° 7, l'enrôlement et l'utilisation de garçons et de filles dans le cadre du conflit armé. Dans plusieurs de ces affaires, la Juridiction spéciale a indiqué que ses enquêtes portaient sur des aspects raciaux et ethniques, ainsi que sur des violences sexuelles liées au conflit.

En janvier 2021, la Juridiction spéciale pour la paix avait enregistré 9 781 anciens membres des FARC-EP, ainsi que 2 807 membres des forces de sécurité, 126 personnes issues d'autres entités publiques et 12 particuliers qui avaient demandé à être placés sous son autorité. Elle a également reconnu quelque 324 589 victimes, dont un grand nombre dans le cadre de procédures de reconnaissance collective de communautés ethniques et des victimes de violences sexuelles.

Plusieurs accusés, dont des membres des anciennes FARC-EP et des membres des forces de sécurité, ont fait leurs dépositions devant la Juridiction spéciale. Les victimes ont participé à des audiences et présenté des observations ; elles continueront de faire valoir leurs droits dans le cadre de la procédure. La Juridiction spéciale a également reçu des rapports d'institutions publiques et de nombreuses parties prenantes, notamment d'associations de victimes.

En outre, compte tenu de l'évolution des conditions de sécurité concernant les personnes relevant de sa compétence et tous les autres acteurs participant aux poursuites qu'elle a engagées, la Juridiction spéciale a mis en place des programmes de sécurité et de protection pour certains accusés, certaines victimes et certains avocats. Elle a également ordonné la prise de mesures de protection concernant certaines communautés ethniques qu'elle a reconnues comme victimes dans le cadre de ses grandes affaires territoriales. En outre, elle a entrepris une évaluation de la sécurité d'anciens membres des FARC-EP, qui a débouché sur l'adoption, en août 2020, d'une série de mesures de protection qu'elle continue d'examiner. Une évaluation similaire concernant la sécurité des membres des forces de sécurité publique faisant l'objet de poursuites devant la Juridiction spéciale, de leurs avocats

et des défenseurs des droits humains qui représentent les victimes dans le cadre de l'affaire n° 3.

Le 26 janvier 2021, la Juridiction spéciale a émis un premier acte d'accusation contre huit anciens commandants de haut rang des FARC-EP dans l'affaire n° 1, et s'emploie à établir un second acte d'accusation dans l'affaire n° 3, qui concerne des exécutions extrajudiciaires.

Alors que la Juridiction spéciale pour la paix s'apprête à prononcer ses premières peines, en commençant par les affaires n°s 1 et 3, il importe de rappeler le cadre de fixation des peines établi dans l'Accord final, qui prévoit que les peines doivent contribuer à faire respecter les droits des victimes et à consolider la paix, avoir la plus grande fonction de restauration et de réparation au regard du préjudice causé et toujours correspondre au degré de reconnaissance de la vérité et de la responsabilité. Concrètement, il dispose que les personnes relevant de la compétence de la Juridiction spéciale qui ont reconnu pleinement, complètement et dans les détails la vérité et leur responsabilité seront passibles de peines restauratives d'une durée de cinq à huit ans (deux à cinq ans pour celles qui n'ont pas joué un rôle déterminant dans les violations graves). Les personnes dont il est établi qu'elles n'ont reconnu que tardivement, ou qu'elles n'ont pas reconnu du tout, la vérité et leur responsabilité sont passibles de peines de cinq à huit ans ou de quinze à vingt ans d'emprisonnement, respectivement.

Les peines restauratives, les seules dont l'application serait contrôlée avec l'appui de la Mission, comportent deux éléments : a) les « tâches, travaux ou activités à visée réparatrice et restaurative » que les personnes doivent exécuter à titre de réparation à l'égard des victimes et des communautés touchées par le conflit ; b) une restriction des libertés et des droits (qui suppose une restriction de la liberté de circulation à l'intérieur d'une zone géographique clairement délimitée pendant la durée de la peine).

Comme le prévoient l'Accord ainsi que les lois adoptées par la suite et les lignes directrices publiées par la Juridiction spéciale pour la paix en avril 2020, les tâches, travaux ou activités à visée réparatrice et restaurative peuvent être exécutés en milieu urbain et rural et prendre diverses formes, notamment la construction et la réparation d'infrastructures, le déminage humanitaire, l'appui à la localisation des restes des victimes, ou la participation à de travaux environnementaux visant à réparer les dommages causés pendant le conflit ou à des projets d'aménagement rural et urbain. Il est prévu que la plupart des personnes condamnées prennent part à la fois individuellement et collectivement à des activités restauratives, tout en écopant chacune d'une peine restaurative individuelle. Conformément aux lignes directrices qu'elle a publiées, la Juridiction spéciale pour la paix a également indiqué qu'elle pourrait autoriser des personnes ayant reconnu leur responsabilité à commencer les activités restauratives avant le prononcé de leur peine.

Compte tenu de la priorité accordée au respect des droits des victimes, la nature des travaux à visée réparatrice imposés par la Juridiction spéciale pour la paix doit être définie en consultation avec les victimes et les communautés. Il est en outre prévu que les activités restauratives doivent compléter l'action des pouvoirs publics. Cette décision met en évidence les pistes à exploiter pour établir des liens et assurer la compatibilité entre l'exécution des peines et la conduite d'autres activités d'instauration de la paix dans les régions et communautés touchées par le conflit, telles que la réintégration socioéconomique des ex-combattants, les programmes de substitution volontaire de cultures et les initiatives visant à donner suite aux dispositions de l'Accord final relatives à la réforme rurale intégrale, comme les programmes de développement territorial.

Tâches de la Mission

Tel que prévu dans l'Accord final, le rôle de la Mission est considéré comme celui de composante internationale d'un système de surveillance et de contrôle dans lequel la Juridiction spéciale pour la paix assumera les principales responsabilités, avec le soutien d'autres entités nationales. Au cours des derniers mois, et en prévision d'une demande officielle d'élargissement du mandat de la Mission de vérification, mon Représentant spécial pour la Colombie et Chef de la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie a engagé des consultations avec le Gouvernement, la Juridiction spéciale pour la paix, la Force alternative révolutionnaire du peuple (FARC) et d'autres acteurs afin de parvenir à une compréhension commune de ce qu'impliquerait un tel rôle. Tous ces acteurs ont estimé que la conduite d'activités de contrôle par la Mission contribuerait à renforcer la confiance dans les mécanismes de justice transitionnelle qui sont au cœur de l'Accord final.

Le concept qui est ressorti des consultations, et qui est repris dans la demande adressée au Conseil de sécurité, est celui d'un contrôle indépendant par la Mission qui aiderait la Juridiction spéciale pour la paix à faire respecter et appliquer ses peines restauratives. Ce contrôle porterait sur deux aspects essentiels à l'obtention des résultats escomptés, notamment la garantie d'une réparation au bénéfice des victimes et des communautés. Il s'agirait de s'assurer, dans un premier temps, que les personnes ayant écopé de peines restauratives les exécutent et, dans un second temps, que l'État colombien crée les conditions nécessaires à l'application de ces peines. Le contrôle serait effectué pour toutes les catégories de personnes écopant de peines restauratives prononcées par la Juridiction spéciale, à savoir les anciens membres des FARC-EP, les membres des forces de sécurité, les agents de l'État et des individus tiers.

En s'appuyant sur l'expérience qu'elle a acquise dans l'exécution de son mandat actuel, la Mission de vérification des Nations Unies évaluerait, de manière constructive et systématique, les progrès accomplis et les difficultés rencontrées en ce qui concerne le respect et l'application des peines restauratives, l'objectif étant de trouver des solutions aux problèmes éventuels. Elle agirait de façon indépendante et impartiale, en coordination avec les entités étatiques concernées et d'autres parties prenantes. Elle adopterait une approche stratégique du contrôle en exploitant ses points forts et ses capacités. Ainsi, dans le cadre de ce contrôle, elle se concentrerait sur les tendances générales en matière de respect des peines et sur certains cas particuliers. Elle n'exercerait pas de fonctions administratives ou judiciaires relevant de la responsabilité d'entités nationales.

L'approche adoptée s'appliquerait aux deux composantes susmentionnées des peines restauratives, à savoir les tâches, travaux ou activités à visée réparatrice et restaurative, et la restriction des libertés, notamment de la liberté de circulation. La Mission pourrait jouer son rôle d'appui au contrôle de ces tâches, travaux ou activités à visée réparatrice et restaurative en surveillant l'avancée des travaux et initiatives visant à apporter une réparation aux victimes et aux communautés, qui devraient être organisés dans le cadre de projets collectifs associant de nombreux condamnés. En ce qui concerne les restrictions de libertés, notamment de la liberté de circulation, je note que la Juridiction spéciale pour la paix est en train de mettre au point un système qui permettra la surveillance globale de la localisation des personnes purgeant des peines. L'appui au contrôle que la Mission apporterait à cet égard serait donc fondé sur les informations communiquées par la Juridiction spéciale et d'autres entités chargées d'aider celle-ci à faire appliquer les restrictions concernant la liberté de circulation et la résidence. En outre, la Mission pourrait également mener d'autres activités de vérification spéciales, si nécessaire.

La méthode de la Mission consisterait à se rendre sur les lieux où les personnes purgent des peines restauratives afin de recueillir des informations fiables sur le respect des peines, et à échanger régulièrement avec tous les acteurs participant à l'application et au suivi des mesures restauratives adoptées, notamment en vue d'anticiper les obstacles qui pourraient se présenter et de les éliminer. Les visites qu'elle effectuerait, à partir de ses centres régionaux et locaux, dans les zones où des activités restauratives sont menées et où sont logés des ex-combattants, des membres des forces de sécurité, des agents de l'État ou des individus tiers auraient notamment pour objet : a) d'évaluer l'avancée des activités à visée restaurative en cours ; b) de maintenir le contact avec les personnes purgeant des peines restauratives et avec le Gouvernement et les autres autorités locales présentes dans ces zones ; c) de communiquer avec les victimes et les communautés touchées, notamment les femmes, les jeunes et les groupes ethniques qui doivent bénéficier des mesures de réparation.

La Mission pourrait communiquer systématiquement avec les différents acteurs et les différentes entités publiques responsables de l'application des peines restauratives et du suivi et du contrôle de cette application. Il s'agit notamment : a) de la Juridiction spéciale pour la paix ; b) des personnes condamnées à effectuer des activités à visée restaurative ; c) des victimes et des organisations et personnes qui les représentent ; d) des entités publiques nationales et locales qui mènent des activités de coordination et de suivi ou d'autres activités liées à l'application des peines restauratives ; e) des autorités autochtones, afro-colombiennes et roms, pour les peines devant être exécutées sur leurs territoires ou concernant des membres de leurs communautés ; f) des organisations nationales et locales de la société civile. En ce qui concerne les responsabilités des pouvoirs publics, la Mission de vérification s'assurerait que ceux-ci créent un environnement propice, et notamment qu'ils apportent un appui financier aux projets à visée restaurative et assurent la sécurité aux fins de leur exécution, et qu'ils offrent des conditions de vie appropriées et dignes aux personnes condamnées à des travaux à visée restaurative, conformément à l'Accord final.

La Mission continuerait d'intégrer la dimension de genre et la dimension ethnique dans toutes ses activités de contrôle, en promouvant la participation effective des femmes, notamment des femmes victimes, et des groupes ethniques, en tenant compte des conséquences différenciées du conflit, et en encourageant la création de conditions favorables à une application des peines restauratives qui tienne compte des questions de genre et qui permette une approche modulable en fonction des communautés ethniques visées. Dans les affaires de violence fondée sur le genre, et notamment de violences sexuelles, les activités restauratives doivent viser à combattre les préjugés liés au genre et à promouvoir les droits des femmes.

La Mission de vérification entretient un dialogue étroit avec la Juridiction spéciale pour la paix depuis la création de celle-ci, ce qui aide les deux entités à bien comprendre leurs rôles respectifs dans l'application de l'Accord final. Tout en conservant une indépendance totale vis-à-vis de la Juridiction spéciale, la Mission établirait avec celle-ci un protocole d'échange d'informations, conformément au rôle qui lui est assigné dans le cadre du système de contrôle et de vérification des peines restauratives prononcées par l'instance.

Tout en accomplissant cette tâche de contrôle supplémentaire, la Mission continuerait d'assurer la coordination et la complémentarité de ses activités avec celles de l'équipe de pays des Nations Unies, qui suit le processus de justice transitionnelle en Colombie et lui fournit un appui sous d'autres formes, et notamment avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, comme prévu au chapitre 5 de l'Accord final, relatif aux droits des victimes. La coopération avec l'équipe de pays des Nations Unies inclut également l'assistance fournie aux entités

qui composent le Système intégré pour la vérité, la justice, la réparation et la non-répétition par l'intermédiaire du fonds d'affectation spéciale pluripartenaire des Nations Unies pour la pérennisation de la paix en Colombie et dans le cadre des accords spéciaux conclus avec la Juridiction spéciale pour la paix et axés sur la fourniture de conseils et la coopération sur des questions telles que la garantie des droits et de la participation des victimes.

En conséquence, je suis convaincu que les différentes formes d'appui apportées par le système des Nations Unies contribueraient à accroître l'efficacité des mécanismes de justice transitionnelle.

Je pourrais rendre compte des activités de contrôle supplémentaires de la Mission dans mes rapports trimestriels au Conseil de sécurité, dans lesquels j'évaluerais les progrès généraux et l'évolution de certaines affaires, et je décrirais comment la Mission contribue aux efforts visant à régler les problèmes et à surmonter les obstacles.

Incidences sur la configuration de la Mission

Pour accélérer les préparatifs, la Mission entend constituer une composante préparatoire à son quartier général, avant que la Juridiction spéciale pour la paix ne prononce les premières peines restauratives, l'objectif étant de pouvoir collaborer adéquatement avec cette instance, ainsi qu'avec les entités étatiques et les autres acteurs concernés pour définir précisément les tâches de contrôle et renforcer les mesures de coordination. Il pourrait s'avérer nécessaire de mener rapidement certaines activités de contrôle, notamment compte tenu du fait que des personnes inculpées pourraient entreprendre des travaux à visée restaurative avant le prononcé de leurs peines définitives. Je note avec satisfaction que durant les phases précédentes du processus de paix en Colombie, le Conseil a laissé à la Mission le temps de se préparer, ce qui a permis à celle-ci d'être prête à exécuter pleinement son mandat au moment voulu.

Au quartier général de la Mission, il faudrait que la composante consacrée à cette nouvelle tâche dispose d'effectifs suffisants et de capacités qui lui soient spécialement réservées. Cette composante serait chargée : d'assurer une liaison étroite avec la Juridiction spéciale pour la paix, les entités étatiques et d'autres acteurs concernés au niveau national ; de guider le personnel de la Mission déployé au niveau local et régional dans l'exécution des tâches de contrôle en coordination avec les structures existantes de la Mission ; d'analyser l'exécution des tâches prescrites et d'en rendre compte ; de veiller à la qualité du contrôle de l'application des peines restauratives et à un retour d'informations approprié ; de fournir un soutien de haut niveau et d'autres formes d'appui secondaire à l'équipe dirigeante de la Mission.

En plus de la mise en place des capacités réservées à la nouvelle tâche, il pourrait également être nécessaire de renforcer quelque peu d'autres composantes de la Mission, notamment celles qui sont chargées de l'appui opérationnel et administratif. La Mission devrait intensifier ses initiatives de sensibilisation et d'information pour faire connaître ses responsabilités au titre de ce nouveau mandat. Il ne serait pas nécessaire de modifier le nombre autorisé d'observateurs internationaux non armés, qui continueraient de jouer le rôle important qui leur est assigné dans le cadre de la Mission.

En ce qui concerne la configuration de sa présence en dehors de Bogota, dans les zones plus reculées, la Mission effectue un contrôle dans le cadre de son mandat actuel grâce à sa présence dans 11 bureaux régionaux et 20 bureaux locaux, dont des bureaux centraux, situés dans les anciennes zones de conflit où des anciens membres des FARC-EP sont en cours de réintégration. La Mission se trouve ainsi déjà dans une

majorité des zones où la vérification de l'application des peines restauratives devrait être nécessaire, ou à proximité de celles-ci, mais la mobilité à partir de positions fixes restera essentielle, et le déploiement nécessaire à cet égard sera évalué au fil du temps et à mesure que la Juridiction spéciale pour la paix prononcera progressivement des peines restauratives.

Dans les bureaux régionaux, il faudrait renforcer quelque peu les effectifs actuels afin qu'ils puissent collaborer avec les institutions étatiques qui s'acquittent de tâches liées à l'application des peines restauratives et appuyer les équipes locales de la Mission qui vérifient actuellement le respect des dispositions de l'Accord final relatives à la réintégration et aux garanties de sécurité, en particulier dans les zones où un nombre important d'activités restauratives est prévu. La Mission déterminerait, lors de l'examen des ressources nécessaires, si elle a besoin de moyens aériens supplémentaires pour gagner en mobilité.

Conclusions

Sur la base de l'analyse qui précède, je recommande au Conseil de sécurité de donner une suite favorable à la requête du Gouvernement colombien et d'autoriser l'ajout de cette tâche au mandat de la Mission de vérification des Nations Unies.

Il sera bien évidemment très difficile d'accomplir cette nouvelle tâche dans un environnement aussi complexe, mais la Mission est bien placée pour relever ce défi, en s'appuyant sur sa présence et sa capacité avérée de contribuer à instaurer la confiance grâce à ses activités de contrôle. Il s'agirait là d'une occasion stratégique d'apporter un appui supplémentaire au processus de paix, dans lequel les Nations Unies se sont déjà fortement investies, et en particulier de renforcer les mécanismes de justice transitionnelle en Colombie et de contribuer ainsi à la réalisation des droits des victimes à la vérité, à la justice, à la réparation et à la non-répétition.

La Juridiction spéciale pour la paix constitue une garantie essentielle à cet égard, non seulement pour les victimes, dont les droits doivent rester au centre de ce processus, mais également pour les acteurs du conflit qui relèvent de sa compétence, notamment ceux qui ont déposé les armes dans le cadre d'un accord de paix fondé sur un système de justice transitionnelle. L'intégrité et le succès du processus de paix, qui a été une source d'inspiration pour le monde entier, dépendent de cet aspect central du processus.

Je salue l'engagement des parties dont témoigne cette requête, ainsi que la confiance qu'elles et la Juridiction spéciale pour la paix ont placée dans la capacité des Nations Unies de contribuer davantage à la consolidation de la paix en ajoutant cette tâche au mandat de la Mission de vérification, comme le prévoit l'Accord final.

Si le Conseil de sécurité en décidait ainsi, la Mission entamerait les préparatifs nécessaires. Les conditions énoncées dans le présent document seraient gardées à l'examen et je tiendrais le Conseil pleinement informé de ces préparatifs et des résultats éventuels des activités de contrôle dans le cadre des obligations en matière de présentation de rapports qu'il a déjà imposées à la Mission de vérification.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) António **Guterres**