



Assemblée générale

Distr. générale
21 octobre 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Point 72 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 à 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, soumis en application de la résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite, afin de prendre en compte les débats du Dialogue de haut niveau sur les garanties de non-répétition – des aspirations aux politiques, organisé les 14 et 15 octobre 2015 à Stockholm par le Rapporteur spécial, avec l'appui du Gouvernement suédois.



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 un aspect du quatrième volet du mandat, les garanties de non-répétition, et axe son analyse sur le potentiel préventif des mesures liées à la réforme du secteur de la sécurité, y compris l'assainissement des institutions chargées de la sécurité. Ce rapport fait suite au rapport sur les garanties de non-répétition présenté par le Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/30/42).

La vérification des antécédents des membres des institutions chargées de la sécurité peut contribuer notablement aux processus de justice de transition, ce qui explique l'intérêt qu'elle continue à susciter en dépit du manque de données d'expérience probantes. Cette procédure se heurte à des défis notables. Elle suscite une forte opposition politique, se prête à des manipulations politiques, dépend de renseignements qui ne sont pas toujours disponibles, en particulier en situation d'après-conflit et les programmes d'assainissement sont souvent extrêmement complexes et exigent d'abondantes ressources. Le présent rapport présente certaines orientations sur la manière de relever ces défis et préconise de définir des stratégies d'assainissement analogues à celles qui permettent d'améliorer le succès des poursuites dans le domaine de la justice pénale.

L'ampleur des problèmes à résoudre en matière de vérification des antécédents constitue seulement l'un des motifs pour lesquels le rapport se prononce contre le fait de restreindre, pour l'essentiel, à cette procédure les débats sur les aspects de la réforme institutionnelle concernant la non-répétition. Le Rapporteur spécial souligne que d'autres mesures préventives du secteur de la sécurité revêtent aussi une importance critique et devraient faire l'objet d'une attention accrue. On peut entre autres citer à ce titre les initiatives visant à définir le rôle de la police, de l'armée et des services de renseignement, le renforcement de la supervision et du contrôle des institutions chargées de la sécurité par les civils, leur rationalisation sur la base d'évaluations des risques ayant fait l'objet d'un examen public approfondi, la limitation de la compétence des tribunaux militaires aux seules infractions disciplinaires et la suppression de prérogatives militaires telles que les « pouvoirs de tutelle ».

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Vérification des antécédents	7
A. Contributions potentielles	8
B. Défis.....	10
C. Moyens de relever les défis	15
III. Autres mesures	18
A. Définir le rôle de la police, de l'armée et des services de renseignement	19
B. Rationaliser les services de sécurité	19
C. Limiter la compétence des tribunaux militaires	20
D. Renforcer le contrôle et l'autorité exercés par le pouvoir civil sur les institutions chargées de la sécurité	21
E. Supprimer les prérogatives militaires	21
IV. 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 18/7 du Conseil des droits de l'homme. Les activités qu'il a menées de juillet 2014 à juin 2015 sont exposées dans son tout dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/30/42).

2. Le dernier rapport du Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/30/42) concerne le quatrième volet du mandat, les garanties de non-répétition. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre qui y est décrit. Il porte essentiellement sur certaines mesures préventives liées à la réforme du secteur de la sécurité, en particulier l'assainissement des institutions chargées de la sécurité. Il aborde également la définition des rôles respectifs de la police, de l'armée et des services de renseignement, la rationalisation des institutions chargées de la sécurité, la limitation de la compétence des tribunaux militaires, le renforcement du contrôle et de la supervision civils sur le secteur de la sécurité et l'élimination des prérogatives militaires.

3. Il convient de rappeler certains éléments, sans tenter d'établir un résumé détaillé du précédent rapport, puisque ces deux rapports s'inscrivent dans le même cadre général. La notion de garantie de non-répétition a fait l'objet d'une attention considérable, bien que sporadique et inégale, dans divers instruments et documents. On a fait valoir qu'un engagement en matière de non-répétition s'insère dans une conception rationnelle des recours et découle en outre de la volonté de faire respecter les droits.

4. Ce point de vue a été consacré dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/147 du 16 décembre 2005. Aux termes des Principes fondamentaux et directives, les garanties de non-répétition sont l'une des formes de réparation (recours) auxquelles ont droit les victimes (voir par. 23 de la résolution 60/147).

5. Plus généralement, on a fait valoir que la volonté de faire respecter un droit implique le fait de s'employer à mettre fin à la violation d'une obligation et d'offrir des garanties de non-répétition. Le devoir d'empêcher la répétition est donc étroitement lié à l'obligation de cessation d'une violation. Sur cette base, « les garanties ont une fonction préventive et peuvent être considérées comme un renforcement positif de l'exécution future »¹.

6. Dans son observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, le Comité des droits de l'homme a fait valoir qu'il « serait contraire aux fins visées par le Pacte international relatif aux droits civils politiques de ne pas reconnaître qu'il existe une obligation inhérente à l'article 2 de prendre des mesures pour prévenir la répétition d'une violation du Pacte et... [qu'en] conséquence, il est fréquent que le Comité mentionne la nécessité d'adopter des mesures visant, au-delà de la réparation due

¹ Commentaire de la Commission du droit international sur l'article 30 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, supplément n° 10 et rectificatif* (A/56/10).

spécifiquement à la victime, à éviter la répétition du type de violation considéré ». Cette pratique peut également être constatée dans la jurisprudence des tribunaux régionaux et nationaux². En la fameuse affaire *Velasquez Rodriguez c. Honduras*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a fait valoir que les États ont l'obligation de respecter les droits, mais aussi celle de les garantir et que cette obligation suppose l'obligation, pour les États Parties d'organiser tout l'appareil gouvernemental et, de manière générale, l'ensemble des structures par lesquelles s'exerce la puissance publique, de sorte qu'ils puissent garantir juridiquement le libre et plein exercice des droits de l'homme³.

7. Il existe une différence théorique entre les garanties de non-répétition et les trois autres éléments clefs d'une approche globale de la justice en période de transition, à savoir la vérité, la justice et la réparation. Alors que ces trois éléments concernent des mesures, les garanties de non-répétition concernent une fonction qu'il est possible de remplir grâce à une grande diversité de mesures. Les textes fondateurs illustrent déjà cette diversité en évoquant entre autres la réforme des institutions, le démantèlement des groupes armés non officiels, l'abrogation de la législation d'urgence incompatible avec les droits fondamentaux, l'assainissement des institutions chargées de la sécurité et de l'appareil judiciaire, la protection des défenseurs des droits de l'homme et la fourniture d'une formation relative aux droits de l'homme aux membres des institutions chargées de la sécurité.

8. Les garanties de non-répétition sont essentiellement d'ordre préventif. On estime que la vérité, la justice et la réparation contribueront à la non-répétition : la justice pénale, essentiellement par la dissuasion et l'affirmation des normes; les commissions de la vérité par la divulgation, les éclaircissements et la formulation de recommandations à visée préventive; et les réparations en affirmant le droit des victimes à demander réparation pour des violations passées et futures et la possibilité de faire respecter leurs droits avec plus de fermeté.

9. Les garanties de non-répétition pouvant être assurées par diverses mesures, il n'existe pas de politique générale de non-répétition susceptible d'être également efficace dans tous les contextes. Une politique efficace visant à prévenir les violations généralisées devra adapter la forme à la fonction et sélectionner les mesures idoines.

10. Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a présenté l'ébauche des éléments d'une politique de non-répétition applicable. Après avoir souligné l'importance de la sécurité (et de sa répartition équitable), de l'identité juridique (droit qui permet l'exercice d'autres droits) et d'une situation économique telle que ceux qui abandonnent le pouvoir puissent trouver des moyens d'existence (faute de quoi, comme on le constate souvent, les enjeux de l'abandon du pouvoir sont si élevés que nul ne souhaite quitter ses fonctions), le rapport présente une gamme d'interventions institutionnelles à visée préventive. Cette gamme englobe des initiatives depuis celles qui sont immédiatement applicables jusqu'aux mesures complexes à plus long terme qui nécessitent la coordination de multiples institutions. Il a été décidé de présenter toute une gamme d'interventions pour montrer clairement qu'il est possible de

² Voir A/HRC/30/92 pour plus d'exemples et de précisions.

³ OAS/ser.L/V/III 19, document 13, appendice VI (1988), par. 166.

promouvoir la non-répétition, même lorsque les circonstances ne sont pas favorables.

11. Dans le domaine des réformes institutionnelles, le rapport considère qu'une politique de non-répétition pourrait comporter les éléments ci-après : la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, des réformes juridiques en vue d'inclure les délits pénaux internationaux et de résoudre les problèmes posés par la prescriptions et la rétroactivité, l'examen de la législation d'urgence relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme pour assurer qu'elle est compatible avec le respect des droits de l'homme et qu'elle ne constitue pas une incitation à la violation des droits; des réformes judiciaires pour renforcer l'indépendance interne et externe des juges, des réformes constitutionnelles pour éliminer les dispositions discriminatoires et introduire des mécanismes d'inclusion, l'adoption d'une charte des droits, le renforcement de la séparation des pouvoirs, la mise en place d'une cour constitutionnelle et, à la limite, l'adoption d'une nouvelle constitution (ou de dispositions constitutionnelles transitoires).

12. Toutefois, en partie parce que, dans certains pays où le risque de violations massives est particulièrement élevé, les institutions publiques peuvent être faibles, inefficaces, inaccessibles, corrompues ou captives, et en partie parce que même dans les pays où les institutions sont à l'abri de ces problèmes, la garantie de la non-répétition ne devrait pas être limitée à une question technique de « génie institutionnel », le Rapporteur spécial a également souligné dans son rapport l'importance des interventions d'ordre sociétal (concernant en particulier la société civile) et culturel et concernant les dispositions individuelles de chacun, alors qu'elles n'ont quasiment fait l'objet d'aucune attention dans les débats sur la non-répétition.

13. Si les débats sur les processus de transition ont pris acte des contributions des organismes de la société civile à la réparation en termes de plaidoyer, de collecte d'éléments de preuve, de contrôle et d'initiatives de réconciliation, le potentiel préventif de la société civile n'a pas été suffisamment examiné. En général, on estime que si la terreur opère par son pouvoir désarticulant, sa capacité d'isoler les personnes et d'entraver la résistance en conséquence (voir A/68/345), on peut estimer en revanche que le pouvoir rassembleur de la société civile lui confère une fonction préventive, à savoir que les possibilités de victimisation sont moindres lorsque les personnes ne sont pas isolées.

14. Dans son récent rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/30/42), le Rapporteur spécial a soutenu qu'il est important de renforcer la société civile, à des fins préventives. Toutefois, parce que la société civile ne peut pas être limitée aux organisations non gouvernementales (ONG), il fallait s'attacher davantage à trouver des moyens efficaces de renforcer d'autres types d'organisations, telles que les organisations religieuses et les syndicats, dont le rôle important au cours de transitions passées n'a guère été étudié. À cet effet, il faudrait renforcer les protections des libertés d'expression, d'association, de religion, etc.

15. Enfin, le Rapport spécial a également appelé l'attention sur les possibilités préventives des interventions d'ordre culturel et concernant les dispositions individuelles de chacun. Si l'on sait bien que certaines interventions, notamment un appui psychologique aux personnes traumatisées et un appui psychosocial, sont nécessaires pour surmonter les séquelles des violations massives, on n'a pas suffisamment étudié l'aspect préventif de ces interventions et d'autres interventions.

16. Dans son rapport, le Conseiller spécial a annoncé que la réforme du secteur de la sécurité, et notamment des mécanismes de vérification des antécédents, fera l'objet d'un rapport distinct. Le reste du présent rapport sera donc consacré à cette question. La réforme du secteur de la sécurité est un domaine vaste et hautement développé des politiques et pratiques. Dans l'actuel rapport, le Rapporteur spécial ne prétend nullement couvrir l'intégralité de la réforme du secteur de la sécurité, ni en rendre pleinement compte. Il expose plutôt certains aspects de la réforme du secteur de la sécurité qu'il juge particulièrement importants en matière de non-répétition. L'Organisation des Nations Unies a adopté des politiques relatives à la vérification des antécédents du personnel dans le domaine du respect des droits de l'homme et à l'évaluation du bilan en matière de droits de l'homme des forces de sécurité non onusiennes qu'elle a l'intention d'appuyer. Cette question ne saurait être examinée en détail dans le présent rapport, mais le Rapporteur spécial souligne que la réputation et l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dépendent manifestement de l'intégrité de son personnel et de la cohérence avec laquelle elle appuie les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

II. Vérification des antécédents

17. Le Rapporteur spécial, lorsqu'il a rédigé le rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HCR/30/42) dont le présent rapport est le parallèle, était convaincu que les réformes institutionnelles constituaient un élément important de la politique de non-répétition, mais non pas son intégralité. De même, dans le présent rapport, le Rapporteur spécial est pleinement conscient du potentiel des programmes de vérification des antécédents, mais estime également que leur examen a monopolisé l'essentiel des débats sur les garanties de non-répétition en matière de justice transitionnelle et qu'il convient d'élargir la gamme des interventions, même en ce qui concerne les mesures préventives du secteur de la sécurité⁴. Cela n'est pas simplement dû au fait qu'il est nettement plus difficile de mettre en œuvre des programmes d'assainissement dans des transitions autres que celles liées à l'effondrement d'un régime autoritaire, mais aussi à celui qu'il convient de souligner le rôle capital de la société civile, même en ce qui concerne ce type de programme. Le point fondamental est qu'il est essentiel de concevoir la prévention dans un cadre beaucoup plus large que le simple assainissement, si important qu'il puisse être.

18. De fait, l'assainissement peut jouer un rôle fondamental dans les périodes de transition, sous réserve qu'il soit nettement différencié des purges. La vérification des antécédents, bien loin de se limiter à des renvois en masse fondés, par exemple, sur la simple appartenance à un parti ou à une organisation, voire même sur des facteurs moins définis, est un processus formel destiné à examiner le comportement des personnes et à évaluer leur intégrité sur la base de critères objectifs, en vue de déterminer si elles sont aptes à occuper ou à continuer d'occuper des fonctions publiques (voir S/2004/616, par. 52). Sur la base de cette distinction entre

⁴ Trois des six principes de l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité qui concernent les garanties de non-répétition traitent de la vérification des antécédents (voir E/CN.4/Sub.2/1997/Rev.1, principes 40 à 42). Voir également S/2004/616, par. 52 et 53 et A/62/659-S/2008/39.

assainissement et purges, le programme de débaasification mené en Iraq, et critiqué à juste titre, ne saurait même pas être assimilé à un programme d'assainissement⁵.

A. Contributions potentielles

19. L'assainissement, comme toutes les autres mesures de justice en période de transition, lorsqu'il s'inscrit dans une politique globale de justice transitionnelle, peut permettre de prendre en compte le statut des victimes, promouvoir la confiance civile, contribuer à l'intégration ou à la réconciliation sociale et renforcer l'état de droit (voir A/HCR/21/46). Il permet de mettre fin en partie à l'impunité, dans les situations où il n'est guère vraisemblable que tous les responsables de violations des droits de l'homme fassent l'objet de sanctions pénales. Veiller à ce que les violations ne restent pas impunies et qu'elles ne soient pas jugées sans importance permet de reconnaître dans une certaine mesure le statut des victimes. Cela leur épargne (ainsi qu'à d'autres) l'indignité d'avoir à faire preuve de déférence envers ceux qui ont violé leurs droits et qui occupent encore une position d'autorité (par exemple, parce qu'ils portent des armes délivrées par l'État et l'insigne de l'État), lorsqu'elles cherchent à obtenir des services publics auxquels elles ont droit. De plus, l'assainissement peut engendrer la confiance non seulement en « peuplant » les institutions de nouveaux visages, mais en témoignant ainsi d'un engagement en faveur de normes systémiques de gestion du recrutement et de maintien en poste des employés, de supervision disciplinaire, de prévention du népotisme, par exemple⁶. Il peut également contribuer à l'intégration sociale en révoquant les auteurs de graves violations, qui divisent souvent la société. Enfin, il peut contribuer au renforcement de l'état de droit, parce que son objectif ultime est de garantir les conditions dans lesquelles les citoyens peuvent entretenir des relations d'égalité les uns avec les autres ainsi qu'avec les pouvoirs publics.

20. Dans le cadre d'un rapport sur la non-répétition, trois arguments plus étroitement liés à la prévention expliquent pourquoi l'assainissement continue à intéresser les responsables des politiques relatives à la justice en période de transition, malgré sa piètre histoire. En premier lieu, lorsque les circonstances s'y prêtent, l'assainissement peut être un catalyseur d'autres mesures relatives à la justice en période de transition. Autrement dit, l'assainissement permet de lever les obstacles en période de transition. En effet, on suppose que les autres mesures de justice en période de transition donneront de meilleurs résultats si les institutions responsables de violations sont assainies dès le début du processus de transition.

⁵ En mai 2003, l'Autorité provisoire de la Coalition a dissous les forces armées iraqiennes, les services de sécurité, les milices des partis et les autres organisations proches du Parti Baas, démis les responsables du Parti Baas de leurs fonctions, ce qui a entraîné des conséquences bien connues, allant de la participation accrue à l'insurrection de personnel ayant reçu une formation en matière de sécurité à l'affaiblissement notable de la capacité des pouvoirs publics à assurer la sécurité et à protéger l'état de droit. Voir Autorité provisoire de la Coalition, ordonnance n° 1 : « Débaasification de la société iraqienne » et ordonnance n° 2 : « Dissolution d'entités ».

⁶ Voir Pablo de Greiff, « Vetting and transitional justice » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff, dir. (New York, Social Science Research Council, 2007). Pour de récentes preuves empiriques, voir également Cynthia M. Horne, « Lustration, transitional justice and social trust in post-communist countries: Repairing or wresting the ties that bind? » *Europe-Asia Studies*, vol. 66, n° 2 (février 2014).

Ainsi, au Maroc, des organisations de la société civile ont fait valoir que le refus de certains segments du secteur de la sécurité de coopérer avec l'Instance équité et réconciliation était dû en partie à la présence de fonctionnaires dont on aurait dû examiner les antécédents et que l'Instance aurait pu remplir plus efficacement ses fonctions d'établissement de la vérité, et notamment accéder aux archives et aux témoignages, si ces fonctionnaires avaient été destitués. Il va de soi que cet argument ne se limite pas à l'établissement de la vérité, tout comme il n'est pas circonscrit géographiquement au Maroc. Lors de sa visite en Uruguay, le Rapporteur spécial a eu communication d'informations selon lesquelles l'absence de vérification des antécédents des militaires avait facilité le maintien d'un esprit de corps qui avait entravé la collaboration des militaires aux enquêtes judiciaires portant sur des violations survenues pendant la dictature, il y a plus de 30 ans (voir A/HRC/27/56/Add.2).

21. Il convient de souligner un argument étroitement lié dans le contexte d'une analyse des mécanismes efficaces de prévention : la vérification des antécédents est importante parce qu'elle peut contribuer au démantèlement de réseaux criminels qui, outre de s'opposer à l'application de mesures de justice en période de transition, peuvent déstabiliser la transition et constituer à la longue une grave menace pour les institutions démocratiques et l'état de droit. Si on examine l'histoire récente au Guatemala, durant laquelle un politicien, ancien général (chef du renseignement militaire, membre des Kaibiles, force d'élite dont les antécédents en matière de droits de l'homme pendant le conflit sont contrastés) a été élu Président en novembre 2011, puis a démissionné lorsque le Congrès a levé ses immunités en septembre 2015 pour qu'il réponde à des accusations de corruption, il est difficile de ne pas penser aux incidences positives qu'aurait eues l'assainissement dans un pays où le niveau de corruption est extrêmement élevé et où les actuels taux d'assassinats sont égaux, voire supérieurs dans certaines villes, à ceux enregistrés pendant la durée du conflit (voir A/HCR/28/3/Add.1).

22. De fait, le potentiel préventif de l'assainissement, qui résulte de son aptitude à démanteler des réseaux criminels, constitue la meilleure justification de cette méthode ainsi que la meilleure explication de son mode de fonctionnement⁷. Cet argument est sans nul doute meilleur que ceux relatifs aux effets dissuasifs de l'assainissement; il n'est pas particulièrement plausible d'attribuer un fort pouvoir de dissuasion à l'assainissement. Si, par exemple, le recours à des sanctions plus lourdes (dont la peine de mort) dans des systèmes judiciaires bien établis, efficaces et rapides a une valeur de dissuasion douteuse, on peut penser à juste titre que la dissuasion ne constitue pas le meilleur argument en faveur de l'assainissement compte tenu de l'incertitude qui règne en période de transition. Deux formes principales d'incertitude doivent être prises en compte dans ce contexte : la première concerne l'évolution de la transition. Il est rarement certain, en particulier avant la transition et même aux premiers stades de la transition, que l'intention d'un nouveau gouvernement de procéder à un assainissement permettra de renforcer son pouvoir et pourra se concrétiser en un programme spécifique. Cette incertitude peut affaiblir le pouvoir de dissuasion de toute mesure envisagée (et, de fait, inciter à bloquer la transition). La seconde incertitude concerne la probabilité que les auteurs d'abus fassent l'objet d'une quelconque mesure de justice. Il ressort des traités de

⁷ Pour plus de détails sur cet argument, voir de Greiff, « Vetting and transitional justice » dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*.

criminologie qu'au-delà d'un certain seuil, le pouvoir de dissuasion est lié davantage à la certitude d'être appréhendé, mis en jugement, déclaré coupable et d'avoir en conséquence à purger une peine, qu'à la longueur de la peine. Ceci est très peu vraisemblable dans les pays où les secteurs de la sécurité et de la justice sont complètement désorganisés. Il est donc douteux dans ces circonstances que l'assainissement ait un véritable pouvoir de dissuasion.

23. Toutefois, on peut raisonnablement penser que l'assainissement a une fonction préventive, la prévention étant différente de la dissuasion. L'argument relatif à la prévention, plutôt que d'être axé sur les réactions éventuelles de personnes à des mesures données, comme le fait celui relatif à la dissuasion, concerne un niveau différent, plus structurel. Il assimile dans une certaine mesure l'assainissement à une mesure de lutte contre la mafia. Ainsi, son objet essentiel n'est pas d'adresser des avertissements à des personnes (c'est-à-dire leur faire savoir qu'elles perdront leur emploi et leur position sociale si elles se livrent à certains comportements), mais de démanteler des structures dans le cadre desquelles des personnes (qui ne se seraient peut-être pas livrées à des activités criminelles en l'absence de ces structures) ont commis des actes criminels. On voit donc que l'assainissement est défendu au motif qu'il peut empêcher la répétition des violations, pas nécessairement parce que les sanctions dont il s'assortit (perte d'un emploi, d'un prestige public, etc.) ont un pouvoir dissuasif, mais parce qu'il démantèle des réseaux d'activités criminelles, même s'il n'atteint pas chaque auteur de violations des droits de l'homme. Ceci signifie également que l'assainissement doit faire l'objet d'un ciblage stratégique, point qui sera examiné ci-après.

24. Dans les paragraphes ci-dessus, le Rapporteur spécial a décrit le potentiel de l'assainissement et cherché à définir certains des motifs pour lesquels une si large place a été consacrée à ce thème dans les débats sur les réformes institutionnelles en période de transition et les garanties de non-répétition. Toutefois, il va sans dire que ce potentiel n'est pas toujours actualisé.

B. Défis

25. De fait, l'assainissement doit relever des défis redoutables. Il constitue sans nul doute l'une des mesures de justice en période de transition qui s'est le plus fréquemment prêtée à la manipulation politique. Ceci est peut-être dû aux facteurs ci-après : en premier lieu, les poursuites après conflit ou en période de transition sont peu fréquentes et comportent généralement suffisamment de garanties légales pour se prémunir contre des manipulations politiques faciles; les opérations d'établissement de la vérité, en particulier dans le cadre de commissions de la vérité, sont également des procédures extraordinaires et la publicité qui les entoure est l'un des nombreux facteurs qui a empêché ces commissions de tomber dans le piège des politiques partisans. En revanche, l'assainissement (vérification des antécédents) implique généralement des milliers de personnes, fait généralement l'objet de peu de contrôle public et est réalisé par des institutions proches du pouvoir exécutif ou par les institutions dont les membres font l'objet d'un contrôle. Peut-être en conséquence, il offre de faibles garanties de respect des procédures; contrairement aux meilleurs résultats des poursuites ou d'opérations d'établissement de la vérité, l'enjeu est le contrôle (ou un certain degré de contrôle) des institutions publiques, ce qui incite fortement à mener une opération d'assainissement à des fins

politiques partisans⁸. L'assainissement peut avoir des incidences sur la répartition du pouvoir dans la mesure où il peut toucher de manière disproportionnée certains groupes politiques, tandis que d'autres peuvent acquérir de l'influence. Plutôt que d'établir les responsabilités des agissements passés, il peut être manipulé à des fins politiques. Dans le cadre du processus d'isolement politique en Libye, les critères relatifs à l'interdiction d'exercer étaient si vagues qu'outre d'entraîner l'élimination des responsables de l'ère Khadafi, ils ont aussi marginalisé certains membres d'une tranche de l'éventail politique (dont des parlementaires désignés à l'issue d'élections nationales), et contribué en conséquence à déstabiliser une transition déjà fragile.

26. La manipulation politique de l'assainissement et son utilisation, par exemple, pour frapper dur sur l'opposition politique impliquent déjà de franchir un seuil d'opposition politique à l'assainissement que de nombreux pays ne dépassent jamais. Un gouvernement de transition composé de représentants de diverses factions politiques dotées de programmes différents ou un gouvernement dont la légitimité est limitée peuvent juger difficile de mettre en œuvre un processus d'assainissement politiquement sensible. De même, il arrive fréquemment que des hauts responsables de la sécurité et des politiciens conservent leur position d'autorité après la fin du conflit ou du régime autoritaire et s'opposent avec succès à l'instauration d'un processus d'assainissement.

27. Bien que de nombreux pays puissent être cités à titre d'exemples de la résistance politique à l'assainissement, le Népal est une illustration récente et persistante de ce phénomène. Plusieurs engagements ont été pris dans l'accord de paix global de 2006, la Constitution intérimaire de 2007 et les accords ultérieurs en vue de poursuivre les responsables des graves abus commis durant les 10 années qu'a duré le conflit armé. Divers organismes nationaux de la société civile et intervenants internationaux ont invité à maintes reprises les pouvoirs publics, l'armée et d'autres institutions chargées de la sécurité à mettre en place un processus d'assainissement. La Cour suprême du Népal a reconnu, dans un arrêt de 2012, que l'assainissement constitue une mesure de justice en période de transition et a ordonné au Gouvernement d'élaborer une nouvelle loi sur l'assainissement et d'adopter des principes directeurs temporaires de vérification des antécédents des agents publics, lors des nouvelles nominations, promotions ou transferts, avant que la loi soit adoptée⁹. En dépit de ces engagements et demandes répétés, il n'a pas été donné suite à cette décision et les agents de l'État et les hauts fonctionnaires en matière de sécurité ont jusqu'à présent résisté avec efficacité non seulement aux poursuites pénales mais aussi à la mise en place d'un processus d'assainissement.

28. Même si l'on suppose que les pays peuvent surmonter la résistance politique à l'assainissement et qu'ils parviennent à éviter que l'assainissement fasse l'objet d'une manipulation à des fins politiques, il leur restera à relever les défis extrêmement redoutables que pose la complexité de cette procédure.

⁸ Pour un examen de la politisation des processus d'assainissement en Europe centrale et orientale, voir Cynthia M. Horne et Margaret Levi, « Does lustration promote trustworthy governance? An exploration of the experience of Central and Eastern Europe » dans *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Janos Kornai et Susan Rose-Ackerman, dir. (New York, Palgrave Macmillan, 2004).

⁹ Voir, par exemple, *Sunil Ranjan Singh c. Gouvernement népalais* (affaire n° 067/2067).

29. Pour commencer, la conception d'une procédure d'assainissement est extrêmement complexe. La liste partielle ci-après des variables en matière de conception qui doivent faire l'objet de décisions complexes illustre les défis à relever :

a) Les programmes d'assainissement n'ont pas tous le même objectif. Des choix doivent être faits en ce qui concerne tant les institutions qui feront l'objet de l'assainissement que les titulaires de postes dans lesdites institutions dont on vérifiera les antécédents¹⁰;

b) Les programmes diffèrent également quant aux critères retenus. Il s'agit de définir les violations et les abus sur lesquels portera l'assainissement;

c) Diverses décisions peuvent également être prises quant aux types d'éléments de preuve admissibles au cours du processus et, ce qui est plus important, quant aux critères sur la base desquels statuer¹¹;

d) Les programmes n'imposent pas tous des sanctions analogues; même les renvois peuvent prendre diverses formes (depuis une méthode relativement clémentine, consistant à offrir aux intéressés la possibilité de démissionner, sans divulguer leur participation à un comportement illicite). Les sanctions résultant de l'assainissement peuvent comporter divers degrés de publicité et la fixation de limites en matière de recherche d'emploi dans divers secteurs à l'avenir;

e) Enfin, élément important du point de vue de l'état de droit, les programmes diffèrent en matière de mise en place de mécanismes d'examen ou de recours.

30. Outre les défis qui apparaissent au stade de la conception, on constate également des problèmes redoutables au stade de l'exécution ou au stade opérationnel. Le fait est que dans la plupart des contextes, mais en particulier dans les pays sortant d'un conflit, les programmes d'assainissement opèrent dans des circonstances qui mettraient à l'épreuve n'importe quel système. Les programmes sont censés soumettre de très nombreuses personnes à un contrôle, fondé sur une gamme de critères (qui ne sont pas toujours intangibles) et sur des informations souvent incomplètes et dont la fiabilité est fréquemment douteuse. Ils doivent souvent être mis en œuvre dans des délais très limités.

31. Le cas du Libéria, où le Gouvernement national de transition a vérifié, avec l'appui de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), les antécédents des agents de la Police nationale libérienne et d'autres organes civils de sécurité entre 2004 et 2006, illustre certaines des difficultés qui caractérisent les procédures de ce type, en particulier dans les situations d'après conflit et les contextes marqués par

¹⁰ Les programmes d'assainissement des forces armées et de la police sont plus nombreux que ceux qui visent l'appareil judiciaire. Les mesures de justice de transition appliquées en Allemagne et en Grèce ont également porté sur l'assainissement des universités. Il a fréquemment été proposé d'assainir les médias et d'autres secteurs professionnels pendant les processus de transition en Europe orientale et centrale. Par ailleurs, de nombreux pays, notamment tous les pays précités, ont appliqué des processus de vérification des antécédents des titulaires de certains postes électifs et d'autres postes de la fonction publique.

¹¹ En leur qualité de procédures administratives, les programmes d'assainissement n'appliquent pas la norme « hors de tout doute raisonnable » mais se fondent sur « l'hypothèse la plus probable » ou une norme analogue.

des institutions fragiles¹². Malgré des efforts soutenus, on n'a pu obtenir que des renseignements limités sur la participation d'agents en exercice à des violations des droits de l'homme durant les années de conflit : les archives contenant les casiers judiciaires ont été en grande partie détruites; les informations figurant dans les rapports des organisations non gouvernementales, dans les dossiers du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et de la Commission vérité et réconciliation et dans les bases de données sur le processus de désarmement, démobilisation, réadaptation et réintégration n'ont généralement pas été consignées d'une manière qui permette de recouper les noms; les visites effectuées par la police de la MINUL et le service de vérification des antécédents de la Police nationale libérienne dans les collectivités d'origine des agents en exercice n'ont pas donné beaucoup de résultats en raison des gigantesques déplacements survenus durant le conflit et à cause des préoccupations de sécurité invoquées par les responsables locaux; et la publication des noms d'agents en exercice dans les quotidiens nationaux n'a débouché que sur quatre plaintes¹³, qui se sont toutes avérées sans fondement¹⁴.

32. Les difficultés rencontrées pour rassembler des informations en rapport avec les critères concernant les droits de l'homme se retrouvent dans des cas divers. Entre 1999 et 2002, la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) a examiné les antécédents de plus de 23 000 policiers du pays à l'aune de critères variés, concernant notamment le respect des droits de l'homme. Elle a mis en place un système complexe à cet effet (voir résolution 1088 (1996) du Conseil de sécurité. La Mission a ainsi interrogé les bases de données du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie; elle a maintenu des bureaux extérieurs dans toute la Bosnie-Herzégovine et recueilli des renseignements auprès de victimes et de témoins de violations commises durant le conflit; elle a également effectué des recherches systématiques dans les rapports établis par les organisations gouvernementales et non gouvernementales nationales et internationales; enfin, dans les questionnaires qu'ils ont remplis lors de leur enregistrement par la Mission, les policiers ont parfois donné des informations utiles sur leurs activités pendant le conflit. Il est apparu qu'environ 200 policiers en exercice avaient un passé douteux durant la période du conflit, ce qui a conduit la Mission à approfondir ses recherches pour élucider les cas litigieux. Au terme de cette vaste entreprise de collecte et d'analyse de données, une soixantaine de policiers ont été démis de leurs fonctions, sur les 23 000 évalués, pour avoir attenté aux droits de l'homme. Malgré l'investissement considérable de la Mission, le nombre de licenciements motivés par des fautes commises durant le conflit est faible non seulement par rapport aux quelque 500 policiers renvoyés pour d'autres raisons mais aussi au vu de l'ampleur

¹² Le rôle de la MINUL a consisté entre autres à contribuer à la réforme et à la restructuration de la police et des institutions civiles chargées de la sécurité, notamment à définir la composition, le mode de sélection et les modalités de l'enquête préalable concernant les membres de la nouvelle police nationale (voir résolution 1509 (2003) du Conseil de sécurité et S/2003/875).

¹³ Il faut noter que les articles ne comportaient pas de photographie des policiers, ce qui n'a guère facilité l'identification des coupables, d'autant que le taux d'illettrisme est élevé au Libéria, sans compter que les quotidiens nationaux ne sont tirés qu'à 20 000 exemplaires et n'ont qu'une diffusion très limitée en dehors de la capitale, Monrovia.

¹⁴ Cela ne revient pas à dire que la procédure de vérification des antécédents est sans effet. Quelque 60 % des agents de la Police nationale ont ainsi été disqualifiés, mais rarement pour faits liés aux droits de l'homme. La plupart des policiers renvoyés l'ont été parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux critères de formation ou à d'autres critères.

des crimes perpétrés pendant le conflit et du rôle essentiel que les policiers en tenue ont joué dans la commission de ces crimes¹⁵.

33. De manière générale, et en particulier du point de vue préventif, le nombre de personnes évaluées ne constitue pas un indicateur de succès (ou d'échec) en soi. Comme indiqué plus haut – et ailleurs (voir A/HRC/27/56), pour ce qui concerne une stratégie en matière de poursuites –, la prévention passe impérativement par le démantèlement des réseaux, plutôt que par l'imposition de « sanctions » à grande échelle. Malheureusement, la plupart (mais pas la totalité) des initiatives de vérification des antécédents qui sont menées dans le secteur de la sécurité ont un caractère général, et non ciblé, ce qui atténue leur efficacité stratégique. Les nombres faibles y prennent un tour plus révélateur et ne donnent pas à voir une réussite exemplaire.

34. Les difficultés liées à l'information n'ont pas seulement trait à la disponibilité ou à la fiabilité (« l'offre »). Elles ont également à voir avec la conception et la finalité (« la demande ») de l'assainissement. La vérification des antécédents consiste à évaluer les personnes selon des critères variés dont certains concernent l'aptitude (qualifications, formation), et d'autres l'intégrité (respect des droits de l'homme, probité financière, etc.), en plus d'aspects démographiques divers (sexe, origine géographique, appartenance ethnique, religion, etc.). Idéalement, les antécédents des individus seraient bien sûr passés au crible d'un ensemble de critères éminemment exhaustif. Toutefois, dans la réalité, la relative rareté de l'information fait que l'ajout de tout critère s'accompagne de coûts supplémentaires. À titre d'illustration, la vérification effectuée au sein de la police de Bosnie-Herzégovine portait initialement sur l'enregistrement, l'âge, la nationalité, la formation, le comportement professionnel, le casier judiciaire et le fait de ne pas avoir commis d'atrocité durant le conflit armé. À mi-parcours du processus, un nouveau critère a été introduit aux fins d'établir si l'agent avait occupé illégalement le foyer de réfugiés ou de déplacés. En conséquence, il a fallu demander des renseignements complémentaires à plus de 23 000 policiers et déterminer pour chacun s'il habitait alors son logement en toute légalité. On a ainsi recensé près de 8 000 occupations illégales par des agents de police, mais la démarche a également eu pour effet d'allonger la durée du processus et d'entraver, entre autres facteurs, son achèvement dans les délais prévus (voir S/2002/1314).

35. Le problème principal ne tient pas à la complexité en elle-même mais à la tendance qui consiste à élaborer les programmes de vérification des antécédents sans comprendre les conditions qui doivent impérativement être réunies pour atteindre les objectifs fixés, notamment le fait de disposer de preuves, ni même l'ampleur des tâches à accomplir aux fins de leur bonne exécution¹⁶. Lorsque la conception anticipe à ce point sur les possibilités et tient si peu compte de tant de contraintes, les probabilités de succès diminuent.

¹⁵ Voir Alexander Mayer-Rieckh, « Vetting to prevent future abuses: reforming the police, courts, and prosecutors' offices in Bosnia and Herzegovina », dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff, dir. (New York, Social Science Research Council, 2007).

¹⁶ En ce sens, le problème est semblable à ceux que posent les mandats des commissions vérité qui font également abstraction des critères relatifs à l'adéquation fonctionnelle (voir A/HRC/24/42).

C. Moyens de relever les défis

36. L'opposition politique à la vérification des antécédents peut être contrée à la fois en essayant de renforcer les incitations (demande) et en affaiblissant cette opposition elle-même. Sur le premier point, le Rapporteur spécial s'emploie constamment à faire valoir que le relatif succès de la justice transitionnelle est presque toujours le fruit du travail accompli sans relâche par les organisations de la société civile. Il en va de même pour la vérification des antécédents. Au bout du compte, les coûts et risques politiques associés au fait de déloger du pouvoir ceux qui portent les armes ne sauraient entraîner la ruine d'un programme de vérification dès lors que les incitations à le mettre en place sont suffisamment fortes pour primer sur les facteurs de dissuasion. Les convictions morales d'un responsable politique suffisent rarement. La résistance doit également provenir d'autres sources de la demande, qui se trouvent généralement dans la société civile. Toutefois, les organisations de la société civile sont nettement moins au courant des différentes possibilités de vérification des antécédents que des autres mesures de justice transitionnelle. Il s'ensuit que ces possibilités font moins l'objet d'activités militantes. Le renforcement des capacités de la société civile en matière de vérification des antécédents est donc de nature à mobiliser un appui accru en faveur des initiatives menées dans ce domaine.

37. Peut-être n'existe-t-il aucun moyen, dans certains contextes, de venir à bout de l'opposition à la vérification des antécédents. Il faut alors recourir à d'autres stratégies pour exercer un certain contrôle sur les effectifs des institutions de sécurité. Dans certaines situations, même la simple question de savoir qui fait partie d'une institution de sécurité n'a pas de réponse claire. En République démocratique du Congo, par exemple, la vérification des antécédents des policiers constituait une activité de réforme possible qui était régulièrement abordée après la formation du Gouvernement de transition en 2003¹⁷. Cependant, outre l'opposition exprimée au sein de la classe politique et de la police, les conditions institutionnelles d'une telle entreprise n'étaient pas réunies. Si la Police nationale congolaise était officiellement unifiée, il demeurait des divisions internes et les anciennes factions belligérantes continuaient d'interférer avec le maintien de l'ordre. Selon les estimations, le pays comptait entre 80 000 et 110 000 policiers. Le système de gestion des ressources humaines de la Police nationale congolaise n'avait pas été tenu à jour et il n'existait aucune information de base sur les membres de l'institution. Les agents ne possédaient pas de carte de police et il n'était donc pas toujours possible de savoir qui était policier et qui ne l'était pas. En outre, les initiatives immédiates de réforme de la police ont consisté pour la plupart à préparer les forces de l'ordre à assurer efficacement la sécurité lors des élections de la mi-2005. Par conséquent, les projets d'instauration d'une procédure de vérification des antécédents n'ont pas été suivis d'effet. Au lieu de cela, les efforts de réforme de la police ont été axés sur la mise en place d'une procédure d'enregistrement pour établir le nombre de policiers et définir les paramètres d'un futur processus de réforme du personnel, qui comprendrait notamment une vérification des antécédents.

¹⁷ On a envisagé d'appliquer la vérification des antécédents à d'autres institutions de sécurité, et notamment aux membres des forces de défense, dans le cadre du processus de « brassage », soit l'intégration d'anciens groupes armés belligérants dans les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC).

38. De même, au Burundi, en vertu de l'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha signé en 2000, tous les services chargés de l'application des lois ont été dissous et leurs membres intégrés dans une seule et même institution, la Police nationale du Burundi, forte de plus de 17 000 agents. Néanmoins, il n'a pas été possible de déterminer le nombre exact d'agents « hérités » des anciennes institutions, leur niveau d'éducation ni leur expérience professionnelle, du fait de l'intégration rapide de divers groupes d'agents aux antécédents extrêmement variés. En conséquence, le Ministère de la sécurité publique a rencontré des difficultés pour contrôler et gérer le personnel de police, ce qui a créé un climat d'anarchie et porté un coup d'arrêt à la réforme de la police. En 2008, le Ministère a lancé une opération de recensement et d'identification pour enregistrer tous les policiers et leur délivrer des cartes de police. À l'issue de ce processus, chaque policier devait être en possession d'une carte et porter un insigne visible. Une campagne d'information a été menée pour faire savoir aux citoyens qu'ils pouvaient demander à un policier de décliner son identité. Le recensement et l'obligation de porter une carte ont établi un début de responsabilité des autorités publiques dans la mesure où ils ont permis aux citoyens d'identifier les policiers et d'associer telle ou telle activité de maintien de l'ordre à des agents précis. Le processus a également eu pour effet qu'il est devenu possible d'identifier et de sanctionner les personnes qui prenaient indûment l'apparence de policiers. En outre, les agents fantômes – des individus rémunérés par le Ministère alors qu'ils n'existaient pas – ont pu être repérés, de telle sorte qu'il a été mis fin au versement de leur salaire. La base de données du processus de recensement et d'identification est devenue le socle du nouveau système de gestion des ressources humaines et d'autres initiatives de réforme (voir A/HCR/30/42/Add.1).

39. Dans nombre de situations, le capital politique est dilapidé en quantité dans des discussions concernant la vérification des antécédents alors qu'à l'évidence, bien avant qu'un programme de vérification puisse être mis en place, il est crucial de prendre des mesures aussi fondamentales que l'établissement d'un registre qui recense tous les membres des institutions de sécurité. Une telle approche, outre qu'elle est moins de nature à susciter l'opposition, représente en quelque sorte une condition préalable qui ouvre sur un renforcement de la discipline au sein des institutions de sécurité et un contrôle accru de leurs activités¹⁸.

40. L'une des façons d'atténuer l'opposition à la vérification des antécédents dans certains contextes, mais pas tous, et en même temps d'alléger la pression que la demande exerce sur le système (y compris en diminuant le nombre de profils examinés) consiste à cibler plus étroitement les programmes, ou à les déployer de manière progressive. Au Kenya la Commission des services de police nationale a reçu pour mission en 2011 de vérifier les antécédents de tous les policiers kenyans¹⁹. Elle a consacré un temps considérable à l'élaboration du cadre réglementaire et à la constitution du secrétariat du processus. Les travaux de vérification à proprement parler ont débuté en décembre 2013. Au bout d'un an, la Commission avait achevé la vérification des antécédents de 198 hauts fonctionnaires de police, soit environ 0,25 % du nombre total d'agents concernés par l'initiative, tandis que la phase de vérification suivante venait juste de commencer. Sur les 198 hauts fonctionnaires,

¹⁸ Ce que l'on pourrait rapprocher de la manière dont l'identité juridique est pour les citoyens un droit qui ouvre sur d'autres droits (voir A/HRC/30/42).

¹⁹ Voir la loi sur les services de police nationale (2011), partie II, sect. 7, et les règles (de vérification des antécédents) des services de police nationale (2013).

17 ont été jugés inaptes. La Commission a essuyé des critiques non seulement pour le taux de licenciement, que le public estimait trop faible, mais aussi pour sa lenteur dans la mise en œuvre du processus. Les retards ont été dus à la complexité des procédures de vérification, à des obstacles concernant les opérations et la sécurité, à des difficultés dans la gestion interne et à des problèmes de financement. Si le programme avait été conçu et exécuté suivant une approche progressive, peut-être que les attentes auraient-elles au minimum été gérées plus efficacement.

41. Ce sont les circonstances qui dictent où commencer un processus de vérification des antécédents qui porte uniquement sur certains niveaux de responsabilité d'une institution et il peut y avoir des contextes où cela ne fonctionne pas. On peut imaginer certains endroits où il serait probablement judicieux de se concentrer d'abord sur les catégories de fonctionnaires les plus susceptibles d'opposer une résistance, de manière à lever les obstacles le plus tôt possible. Ailleurs, il pourrait à l'inverse être plus indiqué de commencer par élaborer minutieusement une stratégie de vérification des antécédents, en accumulant de l'expérience et des renseignements et en laissant d'autres réformes du secteur de la sécurité prendre pied, avant d'aborder les cas les plus sujets à controverse. Il est surprenant que la méthode de vérification ciblée des antécédents, qui repose notamment sur des schémas de progression différents, ne soit que rarement envisagée de manière systématique. En d'autres termes, de la même façon que les poursuites judiciaires engagées dans les contextes de transition peuvent être renforcées par la formulation d'une stratégie en matière de poursuites qui s'inspire de l'approche encouragée par le Rapporteur spécial dans son précédent rapport (A/HRC/27/56), la vérification des antécédents peut tirer profit de la définition d'une stratégie correspondante.

42. Une stratégie de ce genre peut viser à dissiper les résistances non seulement par une pratique de « ciblage » mais aussi par le recours à la « lustration douce » ou à la « vérification indirecte des antécédents ». Telle qu'elle a été mise en œuvre en Pologne à la fin des années 90, la lustration douce consistait dans une forme de vérification qui sanctionnait uniquement un mensonge : les fonctionnaires qui avaient dit la vérité au sujet de leur collaboration avec les services secrets n'étaient pas punis. Seuls ceux qui avaient fait de fausses déclarations perdaient leur emploi²⁰. Évidemment, le système ne s'appliquait pas en priorité aux membres des institutions de sécurité mais aux titulaires de mandats politiques et aux personnes qui travaillaient dans certains secteurs de la fonction publique. Les formes de lustration douce destinées aux membres des institutions de sécurité devraient être modifiées de façon à ce qu'il y soit tenu compte des devoirs et responsabilités propres à ces individus. Les formes « douces » de vérification des antécédents, qui incluent des variantes où les personnes sont à même de démissionner en toute quiétude, peuvent présenter des caractéristiques qui appellent davantage l'attention, en particulier si elles sont associées à d'autres mesures susceptibles de servir d'autres objectifs de justice, tels que la recherche de la vérité, ou d'autres modes de renouvellement institutionnel. Elles peuvent également être appliquées en conjonction avec des formes de vérification restreintes, qui consistent par exemple à simplement passer en revue les nominations, promotions ou transferts qui viennent d'avoir lieu.

²⁰ Loi polonaise sur la lustration, adoptée le 11 avril 1997. Voir également Roman David, *Lustration and Transitional Justice: Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland* (Philadelphie (Pennsylvanie), Presses de l'Université de Pennsylvanie, 2011).

43. La « vérification indirecte des antécédents » est le nom qui peut être utilisé pour décrire des stratégies qui incitent les fonctionnaires fautifs à démissionner de leur poste. Au niveau le plus indirect qui soit, où peut-être il ne s'agit même plus à proprement parler d'une forme de vérification des antécédents, compte tenu du caractère général des incitations (qui donc s'appliquent tous azimuts et ne reposent pas sur les différences qui existent entre tel et tel comportement), on trouve par exemple soit des incitations à prendre une retraite anticipée, soit, comme dans le cas de l'Espagne après la transition, une réduction de l'âge obligatoire de départ à la retraite (à 65 ans) et la création d'un régime de « retraite active ». Par conséquent, la plupart des généraux qui avaient servi durant le régime autoritaire ont dû prendre leur retraite, mais ils ont conservé leurs décorations et se sont vu confier des responsabilités en dehors de la hiérarchie militaire, notamment des rôles dans la recherche ou dans la gestion des forêts. Les mesures de cet ordre permettent un renouvellement des générations dans le secteur de la sécurité sans donner lieu au même type d'opposition que les mesures de vérification qui ciblent les personnes (voir A/HRC/27/56/Add.1).

44. L'Argentine s'est retrouvée, sans vraiment le vouloir, avec une forme particulièrement intéressante de « vérification indirecte des antécédents ». Du fait d'une législation visant à accroître à la fois la transparence des débats parlementaires et la participation de la société civile à ces échanges, les organisations de la société civile ont obtenu l'autorisation de soumettre des contributions aux débats concernant les promotions aux fonctions les plus élevées du secteur de la sécurité. Il s'agit peut-être là de l'exemple même d'une stratégie qui crée des incitations à la retraite : les candidats aux fonctions les plus élevées qui avaient un passé douteux pouvaient en effet être sûrs que les ONG apporteraient aux débats des contributions qui ne pourraient pas être ignorées. Étant donné que la législation qui rendait cela possible ne se rapportait même pas à la vérification des antécédents mais aux procédures parlementaires, personne ne pouvait réellement s'en plaindre. Toutefois, puisqu'il est difficile, au-delà d'un certain niveau de responsabilité, de rester dans le secteur de la sécurité si l'on n'a pas l'intention de solliciter une promotion, ce système incitait vivement les fonctionnaires à prendre leur retraite, et il a été parfaitement exploité par les ONG de défense des droits de l'homme en Argentine. Dès lors, le procédé, pour indirect qu'il soit, n'en est pas moins effectivement une forme de vérification des antécédents²¹. Il reste beaucoup de place pour des politiques de ce genre.

III. Autres mesures

45. Si le Rapporteur spécial est convaincu que de larges possibilités s'offrent à la réflexion créative sur les moyens de surmonter ou d'atténuer les problèmes qui se posent, tout particulièrement (mais non exclusivement) dans les cas où une approche de l'assainissement conçue pour des processus transitionnels faisant suite à l'effondrement d'un régime autoritaire se trouve appliquée à des situations de sortie de conflit, le fait est que, pour de multiples raisons, la réflexion sur la non-répétition dans le contexte du secteur de la sécurité ne devrait pas se cantonner à la

²¹ Voir Valeria Barbuto « Strengthening Democracy: “impugnación” procedures in Argentina », dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff, dir. (New York, Social Science Research Council, 2007).

question de l'assainissement. Il existe d'autres mesures de prévention, qu'il entend mettre en lumière dans le présent rapport.

A. Définir le rôle de la police, de l'armée et des services de renseignement

46. Dans bon nombre des pays où des atrocités criminelles ont été perpétrées, les textes juridiques manquent de clarté en ce qui concerne le rôle respectif des différentes composantes du secteur de la sécurité. Dans des pays plus nombreux encore, les forces armées ont été déployées dans des opérations anti-insurrectionnelles et antiterroristes à l'intérieur des frontières, pour la lutte antiémeutes, ainsi que dans le cadre d'opérations de lutte contre la criminalité, telles que les guerres contre les drogues. Les pays qui cherchent à mettre en place des stratégies de prévention devraient s'assurer que leur constitution établit une nette distinction entre la fonction de défense extérieure dévolue à l'armée (et les conditions strictes encadrant un éventuel recours à celle-ci sur le territoire national) et les fonctions de sécurité intérieure revenant à la police. Les fonctions et limites précises des attributions des services de renseignement, tant intérieurs qu'extérieurs, devraient également y être mentionnées.

47. L'absence de ces distinctions est susceptible de donner lieu, et cela s'est fréquemment produit, à une politisation des forces armées; elle expose en outre leurs membres à la corruption, fausse la conception de leur véritable rôle social, les place dans des situations pour lesquelles ils n'ont pas reçu de formation adéquate et peut les inciter à poursuivre des intérêts (y compris économiques) étrangers à leur rôle. Enfin, ces situations peuvent entraîner une « militarisation » de la politique. Il en résulte, de surcroît, un affaiblissement parallèle des services de police, dont la formation et l'équipement, en principe mieux adaptés au maintien de la sécurité intérieure, pâtiennent et qui se trouvent relégués à une place où ils deviennent vulnérables à l'attrait de la corruption et d'autres formes de criminalité et s'enfoncent ainsi dans une spirale de dysfonctionnements qu'il est facile de constater dans de nombreux services de police de pays où le mandat des forces armées est hypertrophié.

B. Rationaliser les services de sécurité

48. Au cours des périodes de conflit, ainsi que sous les régimes autoritaires, on constate souvent une multiplication des organismes chargés de la sécurité (y compris les services de renseignement) dont les mandats se recoupent partiellement et dont les chaînes de commandement s'entrecroisent souvent. La rationalisation du secteur de la sécurité, passant par une simplification des services comme des chaînes de commandement, ainsi que par le renforcement du contrôle exercé par le pouvoir civil et visant à garantir le respect des fonctions définies par la constitution, est un élément fondamental des politiques de prévention à long terme. Le Rapporteur spécial ne peut pas s'attarder d'avantage sur ce type de réformes dans le cadre du présent rapport mais souhaite en souligner l'importance.

49. De même, on observe souvent en période de conflit comme sous des régimes autoritaires une multiplication des groupes armés non étatiques. En fonction des circonstances propres à chaque situation, diverses mesures peuvent être prises pour

empêcher ces groupes de continuer à perpétrer des violations des droits de l'homme, à savoir notamment leur démantèlement, leur désarmement, la démobilisation et la réinsertion sociale de leurs membres, ou encore leur assainissement et l'intégration de leurs membres au sein des institutions officiellement chargées de la sécurité.

50. La rationalisation des services de sécurité serait beaucoup plus efficace, et son potentiel préventif plus fort, si les dépenses de sécurité étaient liées à une évaluation objective des risques pouvant faire l'objet d'un débat public (dans le respect des nécessités légitimes de la confidentialité). Des évaluations approfondies des risques (y compris en ce qui concerne certains facteurs de sécurité) sont réalisées en permanence par des sociétés financières et des compagnies d'assurance. Étant donné l'ampleur des dépenses engagées dans le domaine de la sécurité, leurs coûts d'opportunité (y compris les investissements qui n'ont pas été réalisés de ce fait dans le secteur social et auraient pu contribuer à maîtriser certains des facteurs de risque auxquels des violations se trouvent liées), la tendance à utiliser les budgets alloués à la sécurité pour masquer des affectations de crédit non autorisées et des dépenses illégales, et les antécédents en matière de violations des droits de l'homme de services de renseignement et de forces de sécurité pléthoriques, il faudrait favoriser un meilleur contrôle public de la relation entre les dépenses de sécurité et les risques réels (compte tenu des besoins de la population en matière de sécurité, notamment de ceux des groupes marginaux et autres groupes vulnérables).

C. Limiter la compétence des tribunaux militaires

51. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il est clairement établi en droit international que la compétence des tribunaux militaires est uniquement d'ordre militaire, à savoir juger des militaires au motif d'infractions d'ordre exclusivement militaire, telles que l'insubordination (voir, par exemple, A/61/384 et E/CN.4/2006/58)²², et que le jugement de civils par des tribunaux militaires ou le jugement, par ces tribunaux, de membres des forces armées pour des infractions autres que militaires sont contraires au droit international, constituent une violation des droits des intéressés et représentent, en outre, l'un des moyens les plus communs de dissimuler des violations (voir A/HRC/30/42). De graves problèmes se posent à cet égard dans un grand nombre de pays, parmi lesquels le Cambodge, la Colombie, l'Égypte, les États-Unis d'Amérique, le Népal et le Mexique. Une politique de non-répétition devrait accorder un rang de priorité élevé à l'adoption de mesures visant à limiter la compétence des tribunaux militaires aux seuls militaires, uniquement au motif d'infractions à la discipline militaire et veiller à ce que la compétence des tribunaux de droit commun prime sur celle des tribunaux militaires s'agissant d'instruire toutes allégations de violations graves des droits de l'homme, y compris lorsque les faits reprochés ont été commis par des membres des armées (voir A/68/285).

²² Voir aussi Juan Carlos Gutiérrez et Silvano Cantú, « The restriction of military jurisdiction in international human rights protection systems », *International Journal on Human Rights*, vol. 7, n° 13 (juillet 2010).

D. Renforcer le contrôle et l'autorité exercés par le pouvoir civil sur les institutions chargées de la sécurité

52. L'objectif global des réformes du secteur de la sécurité après l'effondrement d'un régime autoritaire ou après un conflit ne consiste pas nécessairement à réduire la taille des institutions chargées de la sécurité ou les dépenses afférentes et encore moins à amoindrir leur pouvoir. Il s'agit plutôt de les professionnaliser, d'empêcher que le pouvoir inhérent à la détention du monopole de la force légitime à grande échelle n'investisse d'autres domaines, y compris les domaines politique et économique, et, avant tout, de veiller à ce que les institutions chargées de la sécurité soient placées sous le contrôle et l'autorité du pouvoir civil, lesquels doivent s'exercer dans le respect de la loi et conformément à toutes les normes internationales pertinentes.

53. Le contrôle exercé par le pouvoir civil est renforcé par l'existence d'un ministère de la défense à caractère véritablement civil (ce qui ne se résume pas à nommer un ministre civil à sa tête), responsable des aspects administratifs du secteur de la défense et, fait plus important, chargé de définir la politique de défense arrêtée par le chef de l'État, éventuellement dans le cadre d'un conseil national de sécurité, avec l'avis de membres des forces armées. Ce ministère devrait également avoir pour mission d'établir le projet de budget militaire, de fixer la politique du personnel et d'assurer la supervision générale des forces armées. Un contrôle parlementaire efficace portant sur tous les aspects pertinents des forces armées (politiques, budgets, achats, déroulement des carrières, etc.) et d'autres mécanismes de contrôle, de suivi et de respect du principe de responsabilité (tels que des mécanismes disciplinaires internes efficaces, des organismes indépendants de protection des droits de l'homme, des bureaux de l'ombudsman, un contrôle judiciaire et des mécanismes de surveillance informels comme les médias et les ONG de défense des droits de l'homme) devraient constituer des éléments essentiels d'une stratégie de prévention. L'expérience montre que le contrôle exercé par le pouvoir civil est plus efficace s'il passe par de multiples canaux.

E. Supprimer les prérogatives militaires

54. L'intervention du pouvoir militaire dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence s'est traduite par des « prérogatives » qui consistent souvent à contrôler divers aspects de la vie politique et économique. Ces prérogatives prennent notamment la forme de « pouvoirs de tutelle », tels que le pouvoir de nommer des parlementaires (25 % d'entre eux au Myanmar, par exemple), ce qui, associé à des prescriptions en matière de majorité qualifiée, garantit aux militaires de disposer d'un pouvoir de veto sur le processus législatif et les réformes constitutionnelles. Il peut s'agir également d'une participation excessive et non limitée à des pouvoirs consultatifs dans les conseils de sécurité, ce qui confère aux militaires un contrôle effectif sur des questions cruciales, y compris dans certains cas celle de décider de proclamer l'état d'urgence (qui s'accompagne d'une suspension des droits et constitue une menace pour leur exercice)²³; d'une garantie

²³ La Constitution chilienne de 1980 réservait la moitié des sièges au puissant Conseil national de sécurité à des membres des forces armées. Les réformes de 2004 ont fait du Conseil un organe consultatif, réuni par le Président à son gré. Voir, par exemple, David Pion-Berlin, « Defense organization and civil-military relations in Latin America », *Armed Forces & Society*, vol. 35, n° 3 (avril 2009).

de disposer de ressources financières auxquelles s'appliquent un contrôle et une transparence limités; ou simplement d'une réglementation vague, voire absente, relative au champ d'action de l'industrie militaire et à la possibilité pour les membres des forces armées de participer à des entreprises commerciales. Les stratégies préventives devraient prévoir la suppression de ces prérogatives, qui constituent des zones de pouvoir autonome échappant à tout contrôle et des enclaves de pouvoir autoritaire. En effet, ces prérogatives affaiblissent l'autorité et le contrôle du pouvoir civil sur les forces armées, sont néfastes au développement économique, pervertissent la démocratie et l'état de droit et compromettent la transparence de la gouvernance.

55. L'une des raisons pour lesquelles même les militaires qui n'ont pas exercé de pouvoir politique sont parvenus à s'adjuger autant de prérogatives importantes, de « domaines réservés », est que les civils disposent de compétences techniques relativement limitées en ce qui concerne la politique de défense. Le Rapporteur spécial exhorte les États et les organisations internationales à investir dans le développement de capacités dans ce domaine. Le pouvoir civil ne pourra exercer un contrôle efficace sur l'armée que s'il est capable de lui disputer son prétendu monopole en matière de compétences dans le domaine de la défense, notamment en ce qui concerne la stratégie, la budgétisation et les armements. Les politiques de prévention des violations des droits de l'homme se trouveraient considérablement renforcées si elles tenaient compte des conditions indispensables à un contrôle efficace des forces armées. La participation informée d'acteurs de la société civile au processus de réforme du secteur de la sécurité aurait une influence décisive sur son orientation et sa portée.

IV. Conclusions et recommandations

56. **Dans son rapport le plus récent au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/30/42), le Rapporteur spécial a noté que les réformes institutionnelles constituent un élément important d'une politique de non-répétition, tout en soulignant que d'autres types d'initiatives, dont le renforcement de la société civile et celles ciblant la culture et les dispositions individuelles de chacun, peuvent contribuer sensiblement à prévenir la répétition des violations. De même, dans le contexte du présent rapport, le Rapporteur spécial est conscient du potentiel des programmes de vérification des antécédents, mais estime également que les débats sur la vérification des antécédents ont monopolisé l'examen de la non-répétition. Il convient d'insérer la vérification des antécédents dans la thématique plus vaste de la réforme du secteur de la sécurité et d'aborder la prévention dans un cadre plus large que le simple assainissement, si important qu'il puisse être.**

Vérification des antécédents

57. **Le Rapporteur spécial invite les États, après un conflit ou suite à une répression, à adopter des politiques globales de justice en période de transition prévoyant entre autres de relever les responsables de violations des droits de l'homme de leurs fonctions dans les institutions chargées de la sécurité. La vérification des antécédents peut apporter une contribution notable à la transition. À l'instar d'autres mesures de justice en période de transition, lorsqu'elle s'insère dans une politique globale de justice transitionnelle, elle**

peut permettre la prise en compte du statut des victimes, promouvoir la confiance civile, contribuer à l'intégration ou à la réconciliation sociales et renforcer l'état de droit. Parce qu'elle lève les obstacles lors des transitions, elle peut également permettre la mise en œuvre d'autres mesures de justice transitionnelle. Plus généralement, elle peut contribuer à la prévention, car elle peut aider à démanteler les réseaux criminels qui pourraient déstabiliser la transition et constituer une grave menace pour les institutions démocratiques et l'état de droit

58. Néanmoins, le Rapporteur spécial appelle également l'attention sur les défis redoutables que doit relever l'assainissement lors des transitions. L'opposition politique est habituellement assez vive pour empêcher la mise en place de mécanismes de vérification des antécédents. Le mécanisme de vérification des antécédents peut également être manipulé à des fins politiques immédiates, plutôt que d'établir la responsabilité de violations passées. En outre, des défis opérationnels écrasants se posent au stade de l'exécution. Généralement, dans le cadre d'un processus de vérification des antécédents, il faut examiner le comportement de très nombreuses personnes dans des délais extrêmement brefs, sur la base d'un ensemble de critères qui ne sont pas toujours définis clairement, ce qui exige de disposer de renseignements relatifs aux antécédents difficiles à trouver et à étayer, tandis que les ressources sont généralement limitées et les moyens insuffisants. Le processus de vérification des antécédents peut également susciter des problèmes considérables concernant le milieu, à savoir, entre autres, affaiblir encore davantage des institutions déjà fragiles, auxquelles il sera plus difficile de remplir leur mission, et déboucher sur la constitution d'un groupe de désabusés susceptibles de déstabiliser la situation en matière de sécurité.

59. Le Rapporteur spécial invite instamment les États et les organisations internationales à investir dans le développement des capacités de la société civile en matière de vérification des antécédents et concernant d'autres éléments de la réforme du secteur de la sécurité. En règle générale, les organisations de la société civile sont nettement moins au fait de la vérification des antécédents et de la réforme du secteur de la sécurité que des autres mesures de justice transitionnelle. Les militaires et les autres intervenants en matière de sécurité restreignent généralement l'action de la société civile dans un domaine qu'ils estiment relever de leurs prérogatives. Il n'en reste pas moins que des acteurs bien informés de la société civile, outre de s'opposer à la résistance à l'assainissement et de préconiser la réforme, peuvent mettre à disposition des connaissances techniques en matière de vérification des antécédents qui sont rarement disponibles lors de transitions. Les organisations de la société civile peuvent également jouer un rôle important dans la collecte et l'analyse des antécédents des fonctionnaires des institutions chargées de la sécurité. Ces renseignements constituent la base de tout processus de vérification des antécédents, mais il est fréquent qu'ils ne soient pas ouverts à tous ou qu'ils ne soient pas disponibles sous la forme adéquate. Le Rapporteur spécial invite à dispenser aux organisations de la société civile une formation sur la collecte et l'archivage des renseignements, de sorte qu'ils puissent être utilisés dans des processus de vérification des antécédents. Des informations détaillées sur les auteurs de violations des droits de l'homme revêtent une importance particulière à cet égard.

60. Le Rapporteur spécial demande aux États en cours de transition de réagir avec souplesse aux défis opérationnels et à l'opposition à la vérification des antécédents et d'adopter des méthodes de vérification qui ont de bonnes chances d'être appliquées, tout en insistant sur le fait que les personnes impliquées dans de graves violations des droits de l'homme devraient être démis de leurs fonctions dans le secteur de la sécurité ou ne pas être intégrées dans ce secteur. Les efforts de réforme peuvent porter dans une première étape sur le recensement du personnel plutôt que sur la vérification des antécédents, lorsqu'on ne sait pas bien quels sont les membres du personnel d'une institution chargée de la sécurité et qu'on ne dispose pas de données de base sur le personnel. Un recensement, outre d'être moins de nature à susciter l'opposition, représente en quelque sorte une condition préalable qui ouvre sur un renforcement de la discipline au sein des institutions de sécurité et un contrôle accru de leurs activités, et une condition institutionnelle à la réalisation d'autres réformes, dont la vérification des antécédents.

61. Le Rapporteur spécial invite les États en transition à adopter des stratégies de vérification des antécédents qui, à l'instar des stratégies relatives aux poursuites, soient adaptées aux caractéristiques d'un milieu où les institutions sont faibles et permettent de tenir compte de la probabilité d'une opposition politique vigoureuse à la vérification des antécédents, du manque de moyens de révoquer tous les fonctionnaires impliqués dans des violations des droits de l'homme, des menaces pour la sécurité que peut constituer un groupe de fonctionnaires destitués en conséquence de l'assainissement et des répercussions néfastes que pourrait avoir l'échec d'un assainissement qui, outre de ne pas atteindre les objectifs fixés, pourrait légitimer les auteurs d'exactions et saper davantage la confiance publique. Une option stratégique pourrait consister à adopter une vérification ciblée, portant sur certaines catégories de fonctionnaires ou certaines unités d'une institution. Plutôt que de porter sur tout le personnel, la vérification ciblée vise à démanteler les réseaux criminels, à lever les obstacles, à renforcer les services de l'institution spécifiquement chargés de lutter contre les activités criminelles, en établissant par exemple une fonction de discipline interne, à assurer le respect du principe de responsabilité et contribue ainsi à prévenir les répétitions. Des variantes de la « vérification indirecte des antécédents », telles que la mise en place d'incitations (positives et négatives) au départ à la retraite ou à la démission, peuvent être adoptées lorsque les formes plus traditionnelles de vérification suscitent une forte opposition.

62. Le Rapporteur spécial invite également les États qui conçoivent un mécanisme de vérification à limiter le nombre de critères appliqués et à se concentrer essentiellement sur les critères relatifs à l'intégrité du personnel, et plus particulièrement leurs antécédents en matière de droits de l'homme. La vérification des antécédents peut contribuer et préparer à la gestion classique des ressources humaines dans les institutions chargées de la sécurité, mais ne saurait la remplacer ni lui être assimilée. Les objectifs de la vérification des antécédents dans le cadre de la justice transitionnelle concernent au premier chef l'intégrité du personnel et, à un degré moindre, sa compétence. Le type et le nombre des critères retenus ont également des incidences notables sur la durée du processus. Si, idéalement, la vérification des antécédents doit avoir pour objectif d'assurer les niveaux les plus élevés de compétence et d'intégrité du personnel, un processus prolongé absorbe trop de ressources, est difficile à

maintenir et ne pourra guère atteindre ses objectifs, en particulier celui qui consiste à contribuer efficacement à démanteler des réseaux criminels dans un délai raisonnable. En conséquence, l'objectif primordial de la vérification des antécédents devrait être de révoquer les personnes qui ont commis les violations les plus graves et d'assurer au moins un niveau minimal d'intégrité du personnel.

Autres mesures

63. Dans le présent rapport, outre la vérification des antécédents, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur plusieurs autres mesures de réforme institutionnelle concernant le secteur de la sécurité, consistant notamment à définir les rôles respectifs de la police, de l'armée et des services de renseignement, à rationaliser les institutions chargées de la sécurité, à limiter la compétence des tribunaux militaires, à renforcer le contrôle et la supervision civils sur le secteur de la sécurité et à abroger les « prérogatives » militaires.

64. Le Rapporteur spécial invite les États qui sortent d'un conflit ou d'un régime autoritaire à définir dans leur constitution les rôles et fonctions des forces armées, de la police, des services de renseignement et d'autres institutions chargées de la sécurité et à établir une nette distinction entre les fonctions de défense extérieure qui incombent aux forces armées et les fonctions de sécurité intérieure qui relèvent de la police. En outre, il importe de prendre des mesures pour empêcher que des groupes armés non étatiques continuent à se livrer à des violations des droits de l'homme; il faudra notamment les démanteler, les désarmer et démobiliser leurs membres et en assurer la réinsertion sociale ou bien vérifier les antécédents de leurs membres et les incorporer dans des institutions officiellement chargées de la sécurité.

65. Le Rapporteur spécial encourage également vivement les États à renforcer le contrôle civil sur l'armée en créant un ministère civil de la défense fonctionnel et à mettre en place des mécanismes efficaces de supervision, de contrôle et de responsabilisation dans le secteur de la sécurité. Il constate que le contrôle exercé par le pouvoir civil est plus efficace s'il passe par de multiples canaux.

66. Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur les « prérogatives » du pouvoir militaire, communément héritées du passé dans les pays en transition, qui consistent entre autres à contrôler divers aspects de la vie politique et économique. Il exhorte les États à éliminer ces secteurs d'autonomie militaire, dans le cadre d'une stratégie de prévention.

67. Le Rapporteur spécial invite les États dotés de tribunaux militaires à limiter la compétence de ces tribunaux aux seuls militaires et aux seules infractions à la discipline militaire.

68. Le Rapporteur spécial constate également que la réforme du secteur de la sécurité est un domaine vaste et hautement développé des politiques et pratiques et qu'il convient de réaliser des études nettement plus poussées pour examiner l'aspect préventif de la réforme du secteur de la sécurité. Il invite les communautés chargées de la justice transitionnelle et de la réforme du secteur de la sécurité à mener davantage de débats et de dialogues constructifs pour surmonter les malentendus et rechercher des synergies aux fins d'actions coordonnées.