

Paul Seils
Septembre 2013

Vers une stratégie de justice transitionnelle pour la Syrie

Introduction

Depuis le début de l'insurrection en Syrie au printemps 2011, les violences ont pris la forme d'une guerre civile brutale et totale, pour laquelle l'ONU signale plus de 100.000 morts et des milliers de blessés, de détenus et de disparus, une destruction massive des biens, et une population de réfugiés qui est désormais estimée autour de 2 millions, ainsi qu'au moins 2,5 millions de déplacés internes. L'issue du conflit actuel est impossible à prédire. Selon certains commentateurs, les perspectives d'une nette victoire avec un ensemble plus ou moins manifeste d'acteurs capables de prendre le pouvoir deviennent moins probables de jour en jour.

Les preuves de violations systématiques des droits humains au cours du conflit continuent d'être documentées, et leur fréquence augmente quotidiennement, y compris la preuve de l'usage d'armes chimiques contre des civils. Les crimes actuellement commis font suite à des décennies de répression et de violence d'État qui assombrissent encore davantage les perspectives d'une transition stable ou aisée vers un système de pouvoir plus pacifique et plus démocratique en Syrie, même dans le cas d'une résolution du conflit actuel.

À un moment donné, les autorités d'une nouvelle Syrie – quelle que soit la forme politique que le pays viendrait à prendre – et les membres de la société civile syrienne devront envisager une manière de confronter les crimes du conflit actuel et les décennies de répression qui l'ont précédé. Des commentateurs syriens et internationaux ont commencé à proposer des visions d'une nouvelle Syrie, y compris les façons dont la justice transitionnelle en particulier pourrait soutenir une voie différente pour le pays, inscrite dans le respect des droits de l'homme et l'État de droit.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Conditions préalables à un programme de justice transitionnelle	2
Évaluer le cheminement vers une justice transitionnelle en Syrie	5
Conclusion	6

Cette note d'information vise à compléter ces discussions. **Il est à souligner cinq considérations clés dans le cas de la Syrie :**

1. Les conditions de base sur le terrain devraient être évaluées afin de déterminer si elles peuvent soutenir un processus de responsabilité, comprenant entre autre: une sécurité adéquate permettant un engagement et une participation à grande échelle ; une organisation sociale capable de favoriser des consultations nationales sérieuses ; un gouvernement reconnu comme légitime par des secteurs clés de la société.
2. Les processus de responsabilité devraient générer une appropriation nationale et une crédibilité croissante ; ils seraient appropriés au contexte politique et social, éviteraient les modèles

À propos de l'auteur

Paul Seils est le vice-président et conseillère juridique du ICTJ.

préconçus, et seraient fondés sur une compréhension bien établie des exigences de justice de la population, tels qu'ils pourraient être développés à travers un vaste processus de consultations.

3. S'il est donné suffisamment de temps pour les préparer et les réaliser, des évaluations indépendantes à l'intérieur du pays sont cruciales pour la conception et l'application réussies de mesures de justice transitionnelle ultérieures.
4. Les mesures de justice transitionnelle sont d'autant plus efficaces pour restaurer la confiance civique et empêcher de nouvelles violences lorsqu'elles sont mises en œuvre ensemble (à savoir la recherche de la vérité, la justice pénale, les réparations et les réformes institutionnelles). La justice pénale seule n'est pas suffisante pour faire face à de tels antécédents à l'échelle nationale. Des expériences de transition dans le monde montrent que la mise en œuvre même de ces mesures est sans doute aussi importante pour restaurer la confiance que les résultats apportés par ces procédures.
5. Les attentes de résultats rapides devraient être modérés dès le début, mais une volonté politique crédible et conséquente devrait se manifester au plus tôt.

Quand les directives ci-dessus sont ignorées, les opportunités qui se présentent dans les moments de transition peuvent être dilapidées ou, pire, instrumentalisées pour perpétuer l'impunité. En Irak, par exemple, nous avons vu comment des interventions mal planifiées sur les réformes et la responsabilité – particulièrement autour de la débaasification – se sont révélées être un désastre à moyen terme, polarisant la politique irakienne et épuisant inutilement plusieurs fonctions d'État (voir le document de l'ICTJ "A Bitter Legacy: Lessons of De-Baathification in Iraq" sur www.ictj.org/publication/bitter-legacy-lessons-de-baathification-iraq). En Afghanistan, nous avons constaté comment une approche initialement prometteuse de la Commission Indépendante des Droits de la Personne, qui se focalisait sur la consultation, la reconstruction de la crédibilité et l'appropriation nationale, a pu échouer à cause d'un manque d'élan politique et d'une mise en œuvre retardée. En Tunisie, où nous avons peut-être la plus stable des transitions récentes de la région Moyen-Orient/Afrique du Nord, nous pouvons voir clairement à quel point il est difficile de réaliser des progrès rapides. Même dans un modèle relativement réussi de responsabilité pénale, à la suite d'un processus de paix international, la Cour nationale de Bosnie-Herzégovine a pris du retard à intenter les procès à cause du temps nécessaire pour mener les évaluations et développer une large volonté politique. En effet, des processus crédibles, issus d'une mobilisation nationale et perçus comme équitables, requièrent une planification, des discussions, une législation et des efforts unis pour une mise en œuvre efficace.

La justice transitionnelle est généralement définie comme l'application d'un certain nombre de mesures visant à garantir que les responsabilités pour des violations graves des droits humains seront établies ; ces mesures sont particulièrement appropriées dans un contexte où un changement de leadership ou de gouvernement donne l'occasion de rendre compte des crimes du passé. Face à des violations à grande échelle, à la fragilité de l'État, et aux impératifs urgents concurrents, les mesures de justice transitionnelle cherchent à restaurer la croyance en l'idée que les droits humains fondamentaux sont la base d'un contrat social entre les citoyens et l'État. À court ou moyen terme, les progrès se mesurent en termes de travail de mémoire collectif, d'un processus de justice pénale crédible, d'un programme de réparations centré sur les victimes, et de mesures de réformes qui remettent en état des institutions publiques autrefois compromises (par exemple la police, l'armée, la justice).

Conditions préalables à un programme de justice transitionnelle

A. Conditions sociales et politiques préalables

La justice transitionnelle postule que rendre compte de crimes graves est un élément nécessaire dans une démocratie respectueuse des droits individuels. Pour parvenir à une démarche crédible vis à vis du principe de responsabilité et des droits de l'homme, un critère politique minimal repose sur l'engagement du gouvernement actuel envers ces principes, ne participant pas activement à leurs violations. D'un point de vue social, parler de responsabilité pour les crimes du passé perd de son sens lorsque la répression et les violences politiques persistent, et si les conditions de subsistance sont précaires. Sans la garantie d'un niveau minimum d'engagement et d'ouverture politique, ainsi qu'un degré de sécurité suffisant pour permettre à la population de porter attention à d'autres sujets que leurs conditions de vie immédiate, il est préférable de reporter la planification et mise en œuvre d'objectifs détaillés.

B. Consultation et évaluation

Des intérêts nationaux et internationaux variés sont concernés par l'issue du conflit actuel en Syrie, et certains d'entre eux peuvent avoir un intérêt considérable à mettre en forme des programmes de justice transitionnelle. Parmi ces acteurs, certains auront des exigences de progrès immédiats et dénonceront la lenteur dans la mise en œuvre, ou que l'occasion d'un changement a été manquée et que des intérêts personnels ont été protégés. Le défi est de pouvoir répondre à ces inquiétudes qui sont souvent légitimes, avec efficacité.

Le premier défi d'importance est d'identifier l'étendue de la destruction à la fois des infrastructures et du tissu social et moral du pays. La Syrie va continuer à affronter une crise humanitaire monumentale, où l'impératif du jour sera d'assurer nourriture, abris et soins, ainsi que le retour de millions de déplacés. Dans un contexte aussi éprouvant, créer des attentes irréalistes sur les mesures de responsabilité ne fera qu'exacerber la déception quand celles-ci ne seront pas comblées. Plusieurs acteurs ont accompli un grand travail de collecte d'informations sur les violations présumées, et certains insisteront pour que ces informations soient utilisées. Beaucoup défendront qu'il n'y a pas lieu d'attendre, et exigeront la lancée immédiate de poursuites judiciaires, malgré l'absence d'informations suffisantes pour établir certaines condamnations. Cela représenterait alors une grave erreur. Tous les efforts pour obtenir des informations sont à l'initiative de diverses factions et réseaux de soutien, à la fois nationaux et internationaux, qui ne peuvent donc être facilement séparés de leurs origines. Bien que l'information rassemblée puisse avoir une valeur incontestable, elle devra être avalisée par un processus de neutralisation et d'analyse effectués par des acteurs tiers possédant un œil objectif, ainsi qu'une crédibilité et une légitimité nationale.

Plutôt que de précipiter l'exécution d'un système particulier de procédures ou de mécanismes, en Syrie il conviendrait mieux d'entamer un processus global d'évaluations et de consultations planifiées qui fourniront des recommandations pour des mesures spécifiques. Ce processus devrait comporter trois objectifs clés :

1. Collecter autant d'informations que possible auprès d'un large spectre de la population syrienne, tant au sujet des violations subies que des mesures qu'elle estimerait nécessaires pour contribuer à créer un État respectueux des droits de chacun. Ce processus pourrait inclure de multiples formes d'entretiens, de débats, de réunions publiques, de tables rondes à travers le pays.
2. Conférer à une institution nationale (par exemple une Commission des Droits de l'Homme) chargée de l'exécution des évaluations et des consultations, l'opportunité de développer une légitimité et crédibilité, et de jouer essentiellement un rôle de pionnier dans le rétablissement

de la confiance des citoyens envers leur État. Cette mesure constitue certainement un défi, mais confiance et crédibilité seront plus facilement générées dans le cadre d'une évaluation et d'un exercice de consultation qu'en risquant de créer des attentes irréalistes dans la mise en œuvre précipitée de mécanismes de reddition immédiate.

3. Laisser le temps qu'une véritable appropriation du processus se forme au sein de la société syrienne, plutôt que de l'imposer dans l'urgence, favorisant la méfiance et la suspicion quant à de possibles manipulations en coulisse.

Bien que tout effort en vue d'établir les responsabilités risque de soulever des attentes, il est probable que le plus grand risque dans l'approche proposée provienne de la frustration des acteurs politiques qui estimeront le temps et les occasions perdus, et qu'il faille prendre des actions au moment opportun. Tous les efforts doivent parvenir à trouver un équilibre qui tire avantage des opportunités existantes tout en gérant les attentes. L'expérience d'autres transitions montre qu'insister sur l'importance de bâtir un processus crédible devrait prendre le pas sur la précipitation vers des résultats rapides. L'objectif le plus immédiat devrait être d'établir un processus reconnu et respecté au niveau national qui englobe et stimule la possibilité d'engendrer une société respectueuse des droits à travers la vérité, la justice, les réparations et les réformes. Bien que les acteurs politiques puissent avoir du mal à admettre que la rapidité n'est pas essentielle, les exemples abondent où la course aux résultats n'a pu perdurer et a échoué. La rapidité n'est pas sans importance, mais plus important encore est le choix de ce qui doit être fait rapidement. Dans le cas de la Syrie, la priorité sera de transmettre un message crédible d'appropriation nationale d'un processus légitime et de faire en sorte que cela se produise concrètement. Avant tout, cela signifie cartographier, évaluer, consulter. La plus lourde erreur à court terme de la communauté internationale serait d'imposer – ou d'être vue comme imposant – un modèle qui n'aurait pas le soutien d'un processus légitime et reconnu au plan national.

C. Le processus de consultation et d'évaluation

Il est fort probable qu'une mission intégrée de l'ONU prendra place en Syrie à la fin de la guerre ou dans une situation de gestion du conflit. Si cela se produit, la section des droits de l'homme de la mission sera responsable de l'assistance à la justice transitionnelle. Cette section devrait tout d'abord soutenir la création d'un organisme national des droits de l'homme, comme ce fut le cas par exemple en Afghanistan avec la création de la Commission Afghane Indépendante des Droits de la Personne (CAIDP). La CAIDP et le travail de la mission de l'ONU pour aider à sa création ont été un succès dans les premières années de l'ère post-Talibans. Le manque final de volonté politique dans la mise en œuvre de ce qui avait été recommandé est regrettable, mais il n'est pas dû au bon travail de l'ONU et de la CAIDP. Néanmoins, la leçon apprise en Afghanistan montre que si la communauté internationale s'engage sérieusement dans le principe de responsabilité, elle doit être prête à soutenir le travail technique mené au niveau politique. En Afghanistan, la question a été abordée trop tardivement et a été continuellement reléguée au second plan, tandis que d'anciens et actuels chefs de guerre ont continué d'exercer de plus en plus de pouvoir.

Le travail initial d'une commission indépendante des droits de l'homme sur la responsabilité devrait être de concevoir un programme de cartographie étendue des violations, prélude à un processus plus large de consultation et d'évaluation, et non de mener une commission de vérité ou une commission d'enquête. L'une des leçons apprises récemment est que la prolifération de commissions d'enquêtes immédiates et qui se recoupent peut accroître la lassitude, le scepticisme et la confusion au sein de la population. Les efforts initiaux devraient s'orienter vers la cartographie des violations et des attitudes, ainsi que l'identification des capacités et

possibilités de les traiter. Les individus, les universitaires, les organisations de la société civile, les groupes de victimes, les acteurs politiques et religieux devraient tous être consultés.

La commission devrait posséder dès le début le personnel et les ressources adéquats pour lui permettre de mener à bien sa mission, qui ne nécessiterait pas seulement un quartier général à Damas, mais également un certain nombre de bureaux régionaux à travers le pays.

Ce sera une forte exigence pour une telle commission d'effectuer son travail et de remettre son rapport en un court laps de temps. Un tel effort implique des tâches nombreuses et complexes, toutes prenant fréquemment plus de temps à s'effectuer que prévu. Les membres de la commission doivent être soumis à enquête avant d'être recrutés – un processus déjà très complexe en lui-même ; un plan de travail approuvé par la commission doit être développé, et doit suivre un certain degré de formation et d'orientation ; seulement alors, le travail de terrain pourra commencer, et sa nature dépendra beaucoup des paramètres d'engagement communautaire et de sécurité. Un processus sérieux devrait compter sensiblement sur une opération de campagne d'information publique bien planifiée. Là encore, ce processus n'est pas une commission de vérité, mais un processus de cartographie, d'évaluation et de consultation destiné à renseigner des mesures ultérieures. Finalement, un rapport fiable et crédible devra être rédigé – un processus qui, en lui-même, prendra très certainement plusieurs mois. Même avec une forte coopération d'un nouveau gouvernement national et d'autres acteurs pertinents, un calendrier serré montre que l'ensemble du processus prendrait douze mois au strict minimum.

La durée ne porte pas nécessairement sur plusieurs années, mais si le processus initial ne donne pas le temps nécessaire à encourager l'espoir et la confiance, tout le reste sera bâti sur du sable. Assurer la transparence, combler les attentes, prévoir une campagne d'information et participation robuste et bien planifiée qui atteint les communautés affectées et le public en général, peut contribuer à contrecarrer la poursuite de résultats immédiats et basés sur la justice du vainqueur.

Évaluer le cheminement vers une justice transitionnelle en Syrie

Les façons particulières dont la Syrie choisit d'aborder les violations passées des droits humains devraient découler du processus de consultation. Ce n'est donc pas le but de ce document de proposer des idées normatives sur les détails des commissions de vérité, des initiatives nationales de poursuites judiciaires, des programmes de réparations, ou des mesures de réformes institutionnelles. D'après son expérience, ICTJ croit fermement que toutes ces mesures prises ensemble offrent davantage que la somme de leurs parties, et qu'une combinaison de ces quatre mesures est essentielle pour les sociétés établissant un rempart solide contre la récurrence de nouveaux abus ; la justice transitionnelle n'est pas une justice à la carte. Cela ne signifie pas que tous ces mécanismes doivent être appliqués en même temps. En effet, il est souvent nécessaire d'échelonner dans le temps différentes mesures en fonction de la situation politique, des besoins, des capacités et des ressources. Mais cela signifie que la consultation devrait s'informer et comprendre les complexités et les opportunités offertes par cette gamme de mesures, ainsi que prendre en compte leurs articulations dans leur planification.

Certains suggéreront que la responsabilité est seulement du domaine de la justice pénale, et que la justice transitionnelle est liée à d'autres mesures de justice ; d'autres pourraient formuler le débat autour d'un « choix » entre la justice pénale et les autres mesures de justice transitionnelle. Il est difficile d'imaginer une perception plus erronée et plus préjudiciable. La justice pénale est au cœur de la justice transitionnelle, ce n'est pas un concept séparé. La justice transitionnelle fait valoir des droits qui ont été massivement bafoués et restaure la

confiance en des institutions qui ont déçu les citoyens. Le secteur de la justice porte par-dessus toute la responsabilité de protéger les droits fondamentaux, mais il n'en supporte pas le poids tout seul. Toutefois, les commissions de vérité, les réparations et les mesures de réformes ne devraient pas être envisagées comme des alternatives ou des substitutions aux mesures de justice pénale lorsque, souvent en raison de leur nombre, tous les criminels ne peuvent être poursuivis. Cela reviendrait à une mauvaise compréhension du rôle des différentes mesures qui, au contraire, ensemble visent à restaurer la mosaïque brisée du contrat social. Dans la justice transitionnelle, chaque mesure traite d'un problème particulier, mais prises ensemble, si elles sont efficaces, elles peuvent contribuer à rétablir un niveau considérable de confiance envers les nouvelles institutions de l'État, rassurer la population que les droits fondamentaux des citoyens seront respectés, et diminuer les risques d'une répétition des atrocités. Établir chacune de ces mesures est immensément complexe, car cela requiert une législation, une formation, et des années de travail technique minutieux. Tout cela sera nécessaire, mais à court terme, l'objectif devrait être d'assurer que les Syriens identifient ces besoins par eux-mêmes, bien qu'encouragés et guidés chaque fois que possible.

Enfin, on comprend bien qu'un travail significatif a déjà été accompli et qu'il existe une vaste collection de données et documents concernant les violations systématiques des droits de l'homme en Syrie. La question se pose sur le sort donné à ces informations. Si cette collection est transférée à un département créé spécialement au sein d'une mission de l'ONU, ce département – quand il sera établi – devrait travailler avec une commission nationale pour s'assurer que l'information est correctement contrôlée, ne tombe pas en de mauvaises mains, ou ne mette pas en danger la sécurité ou le droit à un procès équitable de tel ou tel individu. De même, les efforts pour obtenir et préserver la documentation devraient autant que possible être coordonnés entre la mission de l'ONU et la commission nationale pour assurer à la fois une bonne pratique et une efficacité maximale. Un département d'une mission de l'ONU qui traite de ces matières devrait comprendre du personnel compétent voire expert en archivage, consultation et mécanismes de justice transitionnelle.

Conclusion

Comme il est noté dans l'introduction, ce document se concentre sur l'établissement d'une architecture pour la cartographie, l'évaluation et la consultation en Syrie, au lieu de se focaliser sur la création et l'instauration des mesures spécifiques de justice transitionnelle en elles-mêmes (comme les cours hybrides, les commissions de vérité, les programmes de réparations...). L'expérience globale et comparative du ICTJ montre que si le processus d'adoption des mesures est ancré dans la société, les chances de s'attaquer efficacement aux abus du passé sont plus grandes, et par conséquent, auront très probablement pour résultat la responsabilité et la restauration de la confiance.