

Sur des bases solides

Bâtir une paix et un développement durables après des violations massives des droits humains



Sur des bases solides

Bâtir une paix et un développement durables après des violations massives des droits humains



Rapport du Groupe de travail sur la justice transitionnelle et sur l'ODD 16+

Mai 2019

© 2019 International Center for Transitional Justice. Tous droits réservés. Tous les membres du Groupe de travail sur la justice transitionnelle et sur l'ODD 16+ sont libres de copier, distribuer et diffuser ce travail, ou de l'utiliser de toute autre façon. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, stocké dans un système d'extraction de données, ou diffusé sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre, sans pleine attribution de l'auteur.

À propos du Groupe de travail sur la justice transitionnelle et sur l'ODD 16+

Le Groupe de travail sur la justice transitionnelle et sur l'ODD 16+ a été réuni par le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ), en collaboration avec la Task Force on Justice, une initiative des Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. Le Groupe de travail est composé de représentants des organismes suivants : ministère argentin de la Justice et des Droits de l'homme; Asia Justice and Rights; Dejusticia; ministère gambien de la Justice; Impunity Watch; Institute for Integrated Transitions; bureau de La Haye de l'International Bar Association; ICTJ; Kalthoum Kannou, juge à la Cour de cassation de Tunisie; ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas; bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme; Open Society Justice Initiative; Redress; Fabián Salvioli, Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition; agence suédoise de Développement et Coopération internationale (SIDA); Swisspeace; département fédéral suisse des Affaires étrangères; Programme des Nations Unies pour le Développement; bureau d'appui des Nations Unies pour la Consolidation de la paix; et ONU Femmes. Le Groupe de travail remercie vivement le Knowledge Platform Security and Rule of Law pour son soutien.



the global voice of the legal profession



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands



OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



Empowered lives.
Resilient nations.



Des centaines de victimes et de membres de groupes de survivants et d'organisations locales commémorent la Journée annuelle de la dignité des victimes du conflit armé interne au Guatemala, le 25 février 2019. (Cristina Chiquin/ Impunity Watch)



1

Vue d'ensemble

2

Recommandations

4

Introduction

5 ▶ La fracture judiciaire

6 ▶ La nécessité d'agir

9

La justice comme prévention

10 ▶ Institutions inclusives, légitimes, dignes de confiance, et au-delà

11 ▶ État de droit et accès à la justice

13 ▶ Égalité des sexes

15 ▶ Inégalités et marginalisation

17 ▶ Corruption

19

Résoudre les problèmes de justice

19 ▶ Innovations spécifiques au contexte

21 ▶ Participation des victimes

21 ▶ Stabilité et règlements politiques

22 ▶ Changements à long terme

25

Soutien de la communauté internationale

26

Conclusion



Vue d'ensemble

Ce rapport expose les contributions de la justice transitionnelle aux objectifs de développement durable (ODD), en particulier l'ODD 16 sur la paix, la justice et l'inclusion, et les objectifs connexes sur les discriminations et l'égalité des sexes (ODD 16+). Son argument principal est que dans des contextes de violations graves et massives des droits humains, une paix et un développement durables seront plus faciles à atteindre si les sociétés cherchent effectivement à obtenir justice pour ces violations. La justice transitionnelle fournit un cadre pour répondre aux besoins des victimes et aider à réduire la «fracture judiciaire» – c'est-à-dire l'incapacité de rendre justice aux personnes et aux communautés qui ne sont pas sous la protection de la loi – dans de telles circonstances extraordinaires.

En se concentrant sur la prévention, le rapport fait valoir que la justice transitionnelle peut favoriser la confiance dans les institutions et entre les personnes et les groupes; renforcer l'État de droit et l'accès à la justice; aider à transformer les discriminations entre les sexes; et réduire les inégalités, la marginalisation et la corruption. Le rapport met l'accent sur une approche de la justice transitionnelle axée sur la résolution de problèmes, ce qui exige des innovations adaptées au contexte et pilotées localement, une participation active des victimes, et un équilibre entre préoccupations relatives aux règlements politiques, à la stabilité et l'objectif de poursuivre des changements de long terme. Il décrit également le rôle essentiel de la communauté internationale.

Les recommandations issues de cette analyse s'adressent enfin aux États membres des Nations Unies participant au Forum politique de haut niveau de l'ONU sur le développement durable de 2019. Ce rapport est le fruit des délibérations du Groupe de travail sur la justice transitionnelle et sur l'ODD 16+. Une première version du rapport a été soumise à la Task Force on Justice.¹ La méthodologie utilisée par la Task Force pour préparer son rapport final – telle que l'adoption d'approches priorisant les personnes, la collecte de données utiles et la proposition de solutions aux problèmes de la justice qui ont montré leur preuve – est une méthodologie pertinente qui devrait guider la justice transitionnelle.

¹ La Task Force on Justice est une initiative des Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, présidée par des ministres de l'Argentine, des Pays-Bas et de la Sierra Leone, ainsi que par Hina Jilani, avocate, militante des droits humains et membre des Elders. La Task Force vise à contribuer à l'amélioration de la justice pour les populations et communautés non protégées par la loi, conformément à l'ODD 16.3 et aux objectifs connexes en matière de justice. La Task Force a trois missions principales : développer une nouvelle estimation globale de la fracture judiciaire; défendre et favoriser l'investissement dans la justice; et identifier les stratégies, outils et approches qui amélioreront l'accès à la justice. Soutenu par une alliance croissante de partenaires de la justice, le Groupe de travail a publié un rapport final et lance un appel à l'action aux dirigeants du monde entier en vue du Forum politique de haut niveau sur le développement durable et du Sommet sur le développement durable des Nations Unies de 2019. Voir Task Force on Justice, Justice for All: Report of the Task Force on Justice (2019), www.justice.sdg16.plus/report.

Recommandations

Fournir un soutien et des investissements constants pour faire de la justice transitionnelle adaptée au contexte un outil de paix et de développement durables.

Formuler des indicateurs de développement en fonction de l'ampleur et de la gravité de l'injustice que les sociétés ont pu subir au cours de conflits et de répression violents.

Évaluer la valeur de la justice transitionnelle par rapport aux buts et objectifs des ODD, tels que l'État de droit, l'accès à la justice et des institutions inclusives, en fonction de ses processus et contributions de long terme au changement plutôt que de son impact à court terme.


Reconnaître le rôle crucial que peut jouer la justice transitionnelle dans la prévention des violations des droits, de la répression, de la violence et des conflits.

Élargir la compréhension des moyens d'obtenir des garanties de non-répétition pour inclure un plus large éventail de réformes institutionnelles, juridiques et constitutionnelles, ainsi que des interventions de la société civile sur les plans religieux, culturel et individuel.

Adopter des approches transformatrices de justice transitionnelle qui tiennent compte des hiérarchies, de la discrimination et de l'exclusion liées au genre dans le traitement des violations des droits humains, en particulier à l'égard des femmes.

Promouvoir des approches de la justice transitionnelle qui s'attaquent à toutes les violations des droits humains, y compris les violations économiques, sociales et culturelles.

Concevoir la justice transitionnelle comme une remise en question des systèmes et des structures d'inégalité, d'exclusion, de discrimination et de division sociale, et des autres causes profondes et facteurs structurels de la violence.



Encourager des solutions novatrices en matière de justice, suivant les priorités locales et régionales et qui tiennent compte de la dynamique politique locale, au lieu d'interventions uniformisées ou inappropriées qui s'appuient excessivement sur l'expertise étrangère.

Financer les efforts de la société civile et des victimes pour s'organiser, se regrouper en réseaux et défendre les droits des victimes dans le cadre de l'aide à la stabilisation et à la reconstruction post-conflit, plutôt que limiter son soutien aux initiatives officielles.

Fournir aux victimes et aux collectivités affectées les outils, l'espace et l'accès à l'information dont elles ont besoin pour participer à l'élaboration de toutes les étapes des processus de justice transitionnelle, y compris la conception, la mise en œuvre et le suivi.

Préserver et protéger l'espace civique qui permet aux défenseurs de la justice, aux groupes locaux, aux associations de victimes et aux médias de participer à la justice transitionnelle, et appuyer les efforts nationaux visant à modifier la répartition sous-jacente du pouvoir afin de faire place aux initiatives locales de justice transitionnelle.

Promouvoir des processus participatifs de justice transitionnelle qui permettent à la société civile, aux victimes, aux populations vulnérables et marginalisées, aux femmes, aux enfants et aux jeunes, ainsi qu'aux communautés rurales et autochtones, de participer activement dès le début, plutôt que des approches focalisées sur des résidents urbains et trop technocratiques.

Mettre l'accent sur le caractère prospectif et à long terme des processus de justice transitionnelle et créer des liens avec des structures permanentes telles que les systèmes judiciaires nationaux et les institutions ou réseaux nationaux pour la prévention des atrocités.

Introduction



Des victimes témoignent lors de la première audience publique de la Commission Vérité et Dignité de Tunisie. (Commission Vérité et Dignité, Tunisie)

Dans de nombreux pays à travers le monde, des violations graves ou massives des droits humains, actuelles ou passées, ont eu d'énormes conséquences aux niveaux individuel, social et institutionnel, lesquelles constituent des obstacles considérables à la réalisation de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Aujourd'hui, des crises ou des cycles de violence en cours affectent des pays tels que la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Myanmar, le Sud-Soudan, la Syrie, l'Ukraine et le Yémen. La Colombie, la Gambie et la Tunisie font partie des pays actuellement engagés dans des processus complexes qui traitent de leur passé.

Depuis longtemps, parvenir à une paix durable, à la réconciliation et à la justice après un conflit armé, une répression ou des violations massives constitue un objectif et un défi pour la communauté internationale. L'Allemagne et d'autres pays européens après la Seconde Guerre mondiale, l'Argentine, les Balkans, le Chili, le Salvador, le Guatemala, l'Indonésie, le Libéria, le Pérou, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Timor oriental et les anciens pays communistes d'Europe de l'Est et centrale, entre autres, ont dû faire face avec plus ou moins de succès aux séquelles des violations de masse afin de protéger les droits humains, renforcer l'État de droit, rendre la justice, prévenir la violence et progresser vers un développement durable. Certaines de ces séquelles remontent à des décennies, voire à des générations, tandis que d'autres coïncident avec des événements, des conflits ou des répressions plus récents ou actuels.

La justice transitionnelle se réfère à la manière dont les sociétés réagissent aux violations graves et massives des droits humains et du droit humanitaire. Selon le rapport de 2004 du Secrétaire général des Nations Unies (ONU), elle comprend «l'éventail complet des processus et mécanismes associés aux tentatives d'une société d'assumer l'héritage d'exactions à grande échelle, afin de garantir la redevabilité, de servir la justice et de parvenir à la réconciliation.²» La justice transitionnelle, telle qu'elle est généralement comprise actuellement, est destinée à la fois à réparer les violations massives et à identifier les moyens de s'attaquer aux causes profondes et aux moteurs structurels de la violence et de la répression, tels que l'inégalité entre les sexes et l'exclusion sociale. Si la justice transitionnelle inclut la responsabilité pénale, il n'en demeure pas moins qu'elle est fondée sur une compréhension plus large de la justice qui tient compte d'un éventail de besoins des victimes et de priorités sociales.

Les Objectifs de développement durable (ODD) ne font pas explicitement référence aux violations massives des droits humains, mais ils comprennent des objectifs auxquels la justice transitionnelle contribue, tels qu'établir l'État de droit, garantir l'accès à la justice, créer des institutions inclusives, prévenir la violence, combattre la corruption, accroître l'égalité entre les sexes et réduire les inégalités. De plus, parce qu'il est universel, l'Agenda 2030 pour le développement durable offre des opportunités politiques de démontrer que les séquelles de violations massives des droits humains doivent être traitées afin de faire avancer ce programme.

La justice transitionnelle apporte une contribution précieuse à toute une série d'objectifs de développement durable, y compris, entre autres, à ceux de l'ODD 16 sur les sociétés pacifiques, justes et inclusives. Les décideurs politiques et les donateurs devraient soutenir et investir dans la justice transitionnelle pour réduire la «fracture judiciaire», c'est-à-dire l'incapacité à rendre justice aux personnes et aux communautés non protégées par la loi. Dans des contextes de violations graves et massives des droits humains, une paix et un développement durables seront plus faciles à atteindre si les sociétés cherchent à obtenir justice pour ces violations et s'attaquent à leurs causes et conséquences.

La justice transitionnelle maximisera sa contribution au développement durable si elle est adaptée au contexte et sexospécifique; si elle est conçue pour favoriser le changement à long terme; si elle appartient aux victimes, aux acteurs de la société civile et au gouvernement local et est essentiellement dirigée par eux; si elle est novatrice, pragmatique et axée sur la résolution des problèmes, sans s'appuyer sur des approches standards; et si elle est soutenue mais non conçue ni mise en œuvre par les acteurs internationaux. Pour accroître son potentiel de succès, elle doit aussi être stratégique, complète et cohérente avec les stratégies politiques, de consolidation de la paix, de droits humains et de développement.

La fracture judiciaire

Les séquelles de violations graves et massives des droits humains – qui englobent un grand nombre de victimes et de survivants, des griefs généralisés, l'exclusion, un manque de confiance civique et sociale, des clivages sociaux, des institutions affaiblies ou compromises – constituent des défis spécifiques dans la

² Conseil de sécurité de l'ONU, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies*, rapport du Secrétaire général (S/2004/616*, 23 août 2004), 4.

progression vers un développement durable. Dans les sociétés confrontées à de tels héritages, l'incapacité d'atteindre des objectifs de développement tels que l'accès de base à la justice, la réduction de la violence et l'égalité découle souvent non seulement d'institutions publiques fragiles ou corrompues, mais aussi de politiques ou de comportements délibérés visant certains individus ou groupes. Ces gens-là font souvent déjà partie des plus pauvres et des plus marginalisés de la société, dont les droits sont systématiquement violés, et qui sont ignorés, discriminés ou attaqués en raison de leur identité. Pour les victimes de telles violations, l'accès à la justice et à des réparations peut s'avérer trop complexe pour des approches communes visant à renforcer les capacités institutionnelles et à réduire la pauvreté.

Dans son «document de réflexion», la Task Force on Justice souligne que c'est dans les pays touchés par des conflits, où seulement 3 % de l'aide au développement est affectée à des activités liées à la justice, que la fracture judiciaire est la plus prononcée et que les progrès peuvent être «péniblement lents», et fait ressortir les difficultés que pose le renforcement de l'État de droit dans ces pays. Toutefois, elle reconnaît aussi le potentiel de la justice transitionnelle à «promouvoir la paix et jeter les bases de modèles de développement plus résilients». ³ De même, la «feuille de route» de The Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies appelle à «cibler la prévention sur les pays et les communautés les plus susceptibles d'être laissés pour compte», ce qui nécessite «des dialogues et processus nationaux pour soutenir la réconciliation et la justice transitionnelle». ⁴

Dans les pays qui vivent ou sortent d'un conflit ou d'une répression violente, réduire la fracture judiciaire revient en grande partie à faire face au nombre considérable de violations qui ont été commises et aux griefs généralisés qui leur sont associés. En Syrie, par exemple, où plus de 400 000 personnes sont mortes depuis le début de la guerre, plus de 12 millions ont été déplacées et des dizaines de milliers sont portées disparues, ou en Colombie où le conflit armé a fait plus de 8,5 millions de victimes, l'ampleur et la gravité des violations des droits humains exigent des réponses extraordinaires pour satisfaire les immenses besoins de justice des victimes et de la société. La justice transitionnelle est une réponse extraordinaire, souvent apportée au cours de moments critiques – comme les transitions – qui offrent des occasions de se pencher sur le passé. La justice transitionnelle est nécessaire pour que ces communautés et sociétés ne soient pas «laissées pour compte» par les ODD.

La nécessité d'agir

La Task Force on Justice a souligné que la prévention est essentielle au développement durable et que la justice est essentielle à la prévention. Il est donc important de noter que les violations des droits humains entraînent non seulement des conflits violents et de la répression, mais peuvent également accroître la probabilité d'apparition ou de répétition de ces violences et de cette répression. Des études ont montré que les gouvernements qui pratiquent une bonne gouvernance sont beaucoup moins susceptibles d'être confrontés à une recrudescence de la violence sous quelque forme que ce soit; que les violations des

³ Task Force on Justice, *Justice for All: Challenge Paper for the First Meeting of the Task Force on Justice* (2018), 1-2.

⁴ Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, *The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies: A Call to Action to Change Our World* (2017), 29.

droits économiques et sociaux et des droits à l'intégrité physique mènent à un risque accru de guerre civile; et que des niveaux élevés de violence sexuelle sont associés à une vulnérabilité accrue aux conflits armés et à des formes plus graves de violence durant ces conflits.⁵ Les récits de griefs découlant de violations impunies des droits humains contribuent également à l'extrémisme violent et à la probabilité que des groupes extrémistes commettent des crimes violents.⁶

Des données empiriques suggèrent également que la justice transitionnelle peut contribuer à la prévention. Des études ont établi un lien entre la justice transitionnelle et la réduction des violations des droits humains, de la répression, de la violence criminelle et de la probabilité d'une récurrence de la guerre civile. Les impacts positifs dans ces domaines ont tendance à se produire lorsque différentes mesures de justice transitionnelle sont associées, et ils dépendent de la légitimité perçue du processus de justice et de facteurs contextuels tels que la façon dont un conflit prend fin et la force des institutions démocratiques.⁷ Le contexte est donc d'une importance cruciale pour une évaluation de la justice ou des autres interventions.

Les atrocités commises dans le passé constituent l'un des meilleurs indices des crimes atroces à venir. Le Cadre d'analyse des crimes atroces de l'ONU identifie les antécédents d'un pays en matière de violations graves des droits humains et du droit humanitaire, y compris les violations qui «n'ont pas été empêchées, punies ou sanctionnées de manière adéquate», comme un facteur de risque de futurs autres crimes atroces.⁸ Des recherches quantitatives et les études de cas par pays appuient toutes deux cette conclusion. La Mission d'enquête internationale indépendante de l'ONU au Myanmar, par exemple, a récemment conclu que «l'impunité pour les violations flagrantes des droits humains [avait] contribué de manière significative et démontrable à la validation d'un comportement profondément oppressif et discriminatoire, permis la répétition de violations des droits humains et de crimes atroces, encouragé les criminels et réduit les victimes au silence».⁹

⁵ Barbara F. Walter, *Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace*, document de travail du Rapport sur le développement dans le monde de 2011 (Washington, DC : Banque Mondiale, 2010), 3-4, 9-10; Kjersti Skarstad et Håvard Strand, *Do Human Rights Violations Increase the Risk of Civil War?* International Area Studies Review 19, 2 (2016), 107-130; Banque mondiale-ONU, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict* (2018), xxiii.

⁶ Assemblée générale de l'ONU, Plan of Action to Prevent Violent Extremism, Rapport du Secrétaire général (A/70/674, 24 décembre 2015), §§ 3 et 20.

⁷ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne et Andrew G. Reiter, *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy* (Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 2010); Hunjoon Kim et Kathryn Sikkink, *Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries*, International Studies Quarterly 54, 4 (2010), 939-963; Guillermo Trejo, Juan Albarracin et Lucia Tiscornia, *Breaking State Impunity in Post-Authoritarian Regimes: Why Transitional Justice Processes Deter Criminal Violence in New Democracies*, Journal of Peace Research 55, 6 (2018), 787-809; Tove Grete Lie, Helga Malmin Binningsbo et Scott Gates, *Post-Conflict Justice and Sustainable Peace*, World Bank Policy Research Working Paper 4191 (Washington, DC : Banque mondiale, 2007), 17-18; Leigh Payne, Andy Reiter, Chris Mahoney et Laura Bernal-Bermudez, *Conflict Prevention and Guarantees of Non-Recurrence*, Background Paper for UN-World Bank Pathways for Peace study (Washington, DC : Banque mondiale, 2017); Mariam Salehi et Timothy Williams, *Beyond Peace vs Justice: Assessing Transitional Justice's Impact on Enduring Peace Using Qualitative Comparative Analysis*, Transitional Justice Review 1, 4 (2016), 96-123.

⁸ Bureau des Conseillers Spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger, Cadre d'analyse de atrocités criminelles des Nations unies : outil de prévention (2014), 11.

⁹ Conseil des Droits de l'homme de l'ONU, Rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar (A/HRC/39/64, 12 septembre 2018), §§ 95-99; et Conseil des Droits de l'homme de l'ONU, Rapport détaillé de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar (A/HRC/39/CRP.2, 17 septembre 2018), § 1565.

La justice comme prévention

La justice transitionnelle peut faire office de plate-forme de prévention – directement et indirectement – en renforçant la confiance dans le gouvernement et la société, en décourageant les institutions gouvernementales et les acteurs non étatiques à utiliser les violations massives comme outil politique, en réduisant les griefs, en aidant à identifier et à combattre la discrimination et l'exclusion structurelles et en brisant le cycle de la violence et des injustices. En tant que telle, la justice transitionnelle peut être une composante essentielle d'une stratégie de prévention, étant donné qu'elle peut pénétrer au cœur des structures et des habitudes qui permettent la perpétration de violations massives. Le discours politique mondial actuel souligne ce rôle préventif. La résolution 70/262 de l'Assemblée générale des Nations Unies et la résolution 2282 du Conseil de sécurité, par exemple, décrivent la justice transitionnelle comme «essentielle à la consolidation de la paix et de la stabilité... et empêchant les pays de sombrer ou de retomber dans un conflit».¹⁰

Le cadre politique de l'Union européenne sur le soutien à la justice transitionnelle stipule également que celle-ci «fait partie intégrante de l'État et de la consolidation de la paix et devrait donc également s'inscrire dans le cadre plus large de la réponse aux crises, de la prévention des conflits, de la sécurité et des efforts de développement de l'UE».¹¹ Et une résolution récente du Conseil des droits de l'homme déclare que «la lutte contre l'impunité pour ces violations, abus et crimes est un facteur important pour leur dissuasion et leur prévention».¹² Le Rapport sur le développement dans le monde de 2011 affirme que les programmes nationaux de justice transitionnelle sont «essentiels à la prévention durable de la violence».¹³

Le rapport conjoint Banque mondiale-ONU de 2018 intitulé *Pathways for Peace* (les chemins de la paix) observe que les conflits exacerbent les divisions sociales et érodent la confiance, et que rétablir cette confiance est une étape cruciale pour prévenir de nouveaux cycles de violence. En conséquence, «la plupart des pays ont jugé nécessaire de prendre certaines mesures pour tenir compte des événements du passé afin de bâtir la confiance nécessaire pour aller de l'avant».¹⁴ Dans une étude conjointe de 2018, le Rapporteur spécial sur la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition et le Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention du génocide soutiennent que la justice transitionnelle peut «contribuer à une paix et une sécurité durables en aidant à briser les cycles de violence et d'atrocités».¹⁵

¹⁰ Assemblée générale de l'ONU, Résolution 70/262, 5; Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 2282, 5.

¹¹ Union européenne, *The EU's Policy Framework on Support to Transitional Justice*, (2015), 1

¹² Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Cooperation with the United Nations, Its Representatives and Mechanisms in the Field of Human Rights*, rapport du Secrétaire général (A/HRC/33/19, 16 août 2016).

¹³ Banque mondiale, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (2011), 18.

¹⁴ Banque mondiale-ONU, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict* (2018), 165, 166, 221.

¹⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Étude conjointe du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition et du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide* (A/HRC/37/65, 1^{er} mars 2018), 4, 7, 11.

Institutions inclusives, légitimes, dignes de confiance et au-delà

La justice transitionnelle nécessite une analyse des facteurs qui ont contribué aux atrocités et violations passées, ainsi que la réforme des institutions pour prévenir la répétition de ces crimes. Selon le contexte, la justice transitionnelle contribue plus directement à la prévention en rendant les institutions plus inclusives, légitimes et dignes de confiance. La réforme institutionnelle et d'autres garanties de non-répétition peuvent comprendre le filtrage (renvoi du personnel gouvernemental responsable des violations), la formation des fonctionnaires sur les droits humains et le droit humanitaire, la modification de lois discriminatoires, et des efforts pour donner priorité à l'indépendance et à l'impartialité, accroître la représentativité des fonctionnaires et créer ou renforcer des mécanismes de contrôle au sein des institutions chargées d'assurer l'État de droit.¹⁶ Les praticiens de la justice transitionnelle et les victimes peuvent et doivent également participer aux discussions sur les réformes dans le domaine de la sécurité et leur mise en œuvre, ainsi que sur l'intégration d'anciens combattants dans les forces armées et de sécurité, qui sont essentielles pour éviter toute récidive. En 2017, le Rapporteur spécial sur la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition a défini une approche de la prévention qui comprend des réformes judiciaires, juridiques et constitutionnelles, mais va également au-delà des institutions pour couvrir les activités de la société civile et dans les domaines culturel et personnel.¹⁷

D'autres processus de justice transitionnelle peuvent faciliter ces réformes de diverses manières, parfois plus indirectes. Par exemple, les commissions-vérité au Guatemala, au Kenya, au Libéria, au Pérou, en Sierra Leone et au Timor oriental ont toutes abordé les problèmes institutionnels et recommandé des réformes. En Tunisie, la Commission Vérité et Dignité a été chargée de formuler des recommandations de réformes juridiques, politiques et institutionnelles pour garantir la non-récidive des violations, promouvoir la démocratie et renforcer l'État de droit. En 1991 au Chili, la Commission Vérité et Réconciliation a recommandé la création d'un Bureau du Médiateur, proposition réitérée en 2005 par la Commission nationale sur l'emprisonnement politique et la torture. Ces recommandations ont conduit à la création en 2009 de l'Institut national des droits de l'homme, qui a été un ardent défenseur des mesures de redevabilité et des droits humains en général. Au Maroc, l'Instance Équité et Réconciliation (IER) a identifié les principales failles institutionnelles qui ont conduit à des violations des droits et a recommandé des réformes constitutionnelles et institutionnelles concrètes, dont la plupart ont été intégrées dans la Constitution de 2011. Contrairement à de nombreux autres pays du Printemps arabe, le Maroc était mieux préparé à répondre aux demandes populaires car il disposait déjà, avec le rapport IER en main, d'un diagnostic et de solutions sur lesquelles s'appuyer.

Restaurer la confiance entre les individus et les institutions – ce à quoi les réformes évoquées ci-dessus peuvent contribuer – est l'un des éléments de la réconciliation. Un autre élément est le rétablissement

¹⁶ Conseil économique et social des Nations Unies, Ensemble de principes actualisés pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005), Principes 35-38.

¹⁷ Assemblée générale de l'ONU, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition (A/72/523, 12 octobre 2017).

de la confiance entre les individus et les groupes au sein de la société. Ces deux éléments – vertical et horizontal – sont liés en ce sens que, comme l’a fait valoir le Rapporteur spécial, la mesure dans laquelle les gens peuvent se faire confiance en tant que détenteurs de droits dépend en partie de leurs engagements communs envers les normes et valeurs qui gouvernent les institutions étatiques. Au lendemain de violations graves et massives des droits humains, la justice transitionnelle peut contribuer à la prévention à la fois en renforçant la légitimité des institutions et en «réduisant les oppositions et la défiance» entre les peuples, de manière à se renforcer mutuellement.¹⁸

État de droit et accès à la justice

Le renforcement de l’État de droit et l’amélioration de l’accès à la justice favorisent également la confiance et réduisent les griefs, contribuant ainsi indirectement à la prévention. Comme l’a expliqué le Rapporteur spécial, les initiatives de recherche de la vérité peuvent démasquer et évincer le personnel compromis, recommander la réforme des institutions garantes de l’État de droit et stimuler le débat sur la manière dont une société comprend l’État de droit; les réparations peuvent reconnaître les droits des victimes, leur donner le pouvoir et les moyens de les exercer, créer un sens de l’inclusion et renforcer le principe d’égalité devant la loi. Et les poursuites peuvent prouver que justice est rendue, confirmer les



Coupage du ruban lors de la cérémonie d’ouverture d’une petite entreprise au Kosovo. La propriétaire, une survivante des violences sexuelles liées au conflit, a reçu une microsubvention par l’intermédiaire d’ONU Femmes avec le soutien de l’Union européenne. (ONU Femmes)

¹⁸ Assemblée générale de l’ONU, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition (A/HRC/21/46, 9 août 2012), 12; Paul Seils, International Center for Transitional Justice, *The Place of Reconciliation in Transitional Justice: Conceptions and Misconceptions* (2017); *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies: A Call to Action to Change Our World* (2017), 19.

La justice comme prévention à suivre

règles et renforcer les systèmes judiciaires internes.¹⁹ Le Rapport sur le développement dans le monde de 2011 souligne le rôle de la justice transitionnelle dans l'envoi de «signaux forts sur l'engagement du nouveau gouvernement en faveur de l'État de droit».²⁰

Les processus de justice transitionnelle peuvent également donner accès à la justice aussi bien aux victimes de violations qu'aux membres de la société en général. Par exemple, les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs au droit à un recours et à réparation stipulent que les victimes «ont un accès égal à un recours juridique effectif, comme le prévoit le droit international».²¹ Il est important de noter que les mesures non judiciaires de justice transitionnelle, en particulier les commissions-vérité, peuvent être des mesures de justice s'inscrivant dans un cadre de redevabilité élargi et doivent donc être considérées comme des outils importants pour assurer l'accès à la justice. (Les recherches de la vérité menées par la société civile et d'autres acteurs non étatiques, examinées ci-après, ne jouent pas le même rôle dans la reconnaissance des actes répréhensibles et ne peuvent donc guère remplacer les efforts de l'État.)

Les personnes qui participent, bénéficient et sont témoins de processus de justice transitionnelle inclusifs et efficaces peuvent devenir plus conscientes de leurs droits et de la façon de présenter une requête en justice. Le Rapporteur spécial a fait valoir que les violations réduisent la capacité d'organisation et de coordination sociale, ce qui réduit l'engagement des personnes auprès des institutions, et que la justice transitionnelle peut concourir à inverser cette tendance.²² Les processus participatifs sensibilisent également les acteurs étatiques à ce qui est nécessaire pour reconnaître les expériences des victimes et répondre à leurs besoins.

En Colombie, 580 415 personnes ont reçu des dédommagements du gouvernement en 2016.²³ Au Pérou, en 2013, près de 2 000 communautés ont reçu des réparations collectives.²⁴ Et en Bosnie, 200 000 demandes d'indemnisation pour perte de biens ont été traitées après la guerre.²⁵ Au Guatemala et

¹⁹ Assemblée générale de l'ONU, 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 (A/67/368, 13 septembre 2012).

²⁰ Banque mondiale, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (2011), 125, 251.

²¹ Assemblée générale de l'ONU, 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 (A/RES/60/147, 21 mars 2006), Principe VIII.

²² Assemblée générale de l'ONU, 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 (A/68/345, 23 août 2013).

²³ Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, 11 août 2011.

²⁴ Cristián Correa, International Center for Transitional Justice, Reparations in Peru: From Recommendations to Implementation (2013), 10.

²⁵ Rhodri C. Williams, «Protection in the Past Tense: Restitution at the Juncture of Humanitarian Response to Displacement and Transitional Justice» in *Transitional Justice and Displacement*, ed. Roger Duthie (New York: Social Science Research Council, 2012), 91.

au Kenya, les commissions-vérité ont enregistré les témoignages ou déclarations de plus de 42 000 victimes,²⁶ tandis qu'en Afrique du Sud, la commission a recueilli les témoignages de 21 000 victimes, dont 2 000 ont participé aux audiences publiques.²⁷ Bien que ces chiffres ne représentent manifestement pas la totalité des victimes dans chaque contexte, ces statistiques démontrent à la fois le pouvoir des victimes et l'accès à la justice qu'offrent les processus de justice transitionnelle. Mais la justice transitionnelle donne aussi des leçons sur l'accès à la justice lorsqu'il s'agit de faire face à des problèmes d'échelle dans le cadre de violations massives, impliquant un grand nombre de victimes et de coupables. En pareils cas, la société n'a généralement pas les moyens d'accorder des réparations matérielles à chaque victime ou de demander des comptes à tous ceux qui ont commis des crimes ou en ont été complices. À la place, des solutions non judiciaires, des mesures symboliques comme des excuses publiques, et des réparations collectives peuvent constituer des formes précieuses de justice.

Égalité des sexes

Il est essentiel de s'attaquer aux dimensions sexospécifiques des violations des droits humains pour construire des sociétés pacifiques et inclusives, faire progresser l'ODD 5 sur l'égalité des sexes et prévenir la violence et les violations. Les femmes et les filles sont souvent frappées de manière disproportionnée par les violations individuelles des droits humains et la discrimination structurelle, alors qu'elles sont moins susceptibles que les hommes, selon les contextes, de dénoncer des abus.²⁸ Des recherches montrent toutefois qu'il existe un lien direct entre l'égalité des sexes et la résilience face aux conflits et leur prévention.²⁹ Lorsque la justice transitionnelle inclut les femmes et que leurs droits en tant que bénéficiaires et participantes sont respectés, elle peut contribuer à modifier les discours patriarcaux et discriminatoires à leur égard. Des processus de justice transitionnelle bien conçus peuvent émanciper les femmes et lutter contre la violence sexuelle et sexiste et les discriminations structurelles. Ces processus pourraient inclure des quotas pour la représentation des femmes aux postes de direction, des consultations constantes avec les femmes pour élaborer et surveiller leur mise en œuvre, la participation d'experts spécialisés dans les questions de genre, des politiques et procédures pour protéger la sécurité et la dignité des victimes et témoins, et une indemnisation pour les frais de voyage et de garde des enfants associés à leur participation.³⁰

²⁶ International Center for Transitional Justice, *Challenging the Conventional: Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes?* (2014), 26, 58.

²⁷ United States Institute of Peace, *Truth Commission: South Africa* (1995).

²⁸ Assemblée générale de l'ONU, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition au sujet de son étude mondiale sur la justice transitionnelle*, Pablo de Greiff (A/HRC/36/50/Add.1, 7 août 2017), § 30.

²⁹ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Women and Peace and Security*, Rapport du Secrétaire général (S/2018/900, 9 octobre 2018), § 7.

³⁰ Radhika Coomaraswamy, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325* (New York : ONU Femmes, 2015), 111.

La justice comme prévention à suivre

En 2017, le Kosovo³¹ a créé la Commission de vérification du statut des victimes de violences sexuelles afin d'accorder un dédommagement, sous la forme d'une pension mensuelle, aux victimes de violences sexuelles liées aux conflits. À ce jour, ONU Femmes a fourni à 177 de ces survivantes (176 femmes et un homme) des microsubventions et un soutien psychosocial pour renforcer l'impact transformateur de leurs indemnités de réparation, avec le soutien financier de l'Union européenne. Cette initiative pilote a été élaborée en consultation avec des groupes locaux de femmes de la société civile et en réponse aux besoins et aux difficultés recensés chez les survivantes.

Au Guatemala, 15 femmes mayas Q'eqchi', accompagnées de partenaires nationaux et internationaux, ont réclamé justice pour les femmes autochtones qui ont été systématiquement violées et soumises à l'esclavage sexuel et domestique par les militaires dans la base militaire Sepur Zarco pendant le conflit armé intérieur. Leur affaire, qui a été portée devant la plus haute juridiction du pays, a abouti en 2016 à un jugement sans précédent, par lequel deux anciens officiers militaires ont été condamnés pour crimes contre l'humanité. Les femmes, connues sous le nom d'«Abuelas de Sepur Zarco», plaident aujourd'hui pour la mise en œuvre rapide et complète de la mesure de réparations prévue par le verdict. Nombreux sont ceux qui ont salué cette mesure comme potentiellement transformatrice parce qu'elle s'attaque aux dénis passés des droits à la santé, à l'éducation et à l'accès à la terre.³² De plus, ce verdict a contribué à émanciper d'autres femmes victimes de violences sexuelles, comme en témoignent les témoignages de victimes dans l'affaire Molina Theissen, concernant la disparition d'un garçon de 14 ans et le viol et la torture de sa sœur par les militaires en 1981, et le verdict de culpabilité qui s'en est ensuivi.

En Tunisie, le réseau «Transitional Justice is also for Women», composé de 11 groupes de femmes de tout le pays,³³ a collaboré avec le Comité des femmes de la Commission Vérité et Dignité pour organiser une série d'ateliers partout dans le pays afin de faire connaître la commission et le processus de prise de déposition. Cette initiative a permis de multiplier par près de cinq le nombre de déclarations soumises par des femmes. En mai 2016, le réseau a également soumis à la commission un dossier collectif contenant 140 témoignages de femmes sur leurs expériences de discrimination, de harcèlement, d'ostracisme et d'autres violations de leurs droits, notamment à la suite de la loi dénommée Circulaire 108,³⁴ qui visait systématiquement les femmes voilées, les empêchant de faire des études et de travailler, provoquant des souffrances intolérables et leur marginalisation socio-économique.

³¹ Toutes les références au Kosovo s'entendent au sens de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies.

³² ONU Femmes, Sepur Zarco Case: The Guatemalan Women Who Rose for Justice in a War-torn Nation, 19 octobre 2018.

³³ International Center for Transitional Justice, ICTJ and Tunisian Human Rights Groups Launch Network for Inclusion of Women in Transitional Justice Process, 5 septembre 2015.

³⁴ Salwa El Gantri, International Center for Transitional Justice, Our Voices Will Not be Silenced: Charting Women's Struggle for Justice in Tunisia, 21 juin 2016; Doris H. Gray, International Center for Transitional Justice, Who Hears My Voice Today? Indirect Women Victims in Tunisia (2018).

Inégalités et marginalisation

La justice transitionnelle peut également contribuer indirectement à la prévention en aidant à identifier et à traiter les causes profondes des violations telles que l'inégalité et la marginalisation, qui sont au cœur de l'ODD 10. Pour ce faire, il faut répondre aux violations des droits économiques, sociaux et culturels; s'attaquer aux injustices structurelles et aux griefs connexes qui souvent mènent à la violence et aux abus qui peuvent aussi les exacerber; pointer la responsabilité, dans les injustices actuelles et historiques, de tous les acteurs, y compris les entreprises, les institutions internationales et les États-nations puissants. En 2011, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré que l'ONU «doit promouvoir le dialogue sur la reconnaissance des droits économiques et sociaux et fournir des résultats concrets grâce aux mécanismes de justice transitionnelle».³⁵ Dans le même ordre d'idées, la Note d'orientation du Secrétaire général sur les réparations pour les violences sexuelles liées aux conflits de 2014 souligne le potentiel transformateur des réparations dans le démantèlement des inégalités structurelles et de la discrimination qui sont au cœur de la violence sexuelle.³⁶

D'autres documents établissent un lien direct entre ces mesures et la prévention. La Note d'orientation 2010 du Secrétaire général sur l'approche de l'ONU en matière de justice transitionnelle affirme que «la paix ne peut prévaloir que si des questions telles que la discrimination systématique, la répartition inégale des richesses et des services sociaux et la corruption endémique peuvent être traitées de manière légitime et équitable par des institutions fiables».³⁷ De même, dans une publication de 2014, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a déclaré que la justice transitionnelle peut contribuer à la lutte contre l'impunité pour les violations des droits économiques, sociaux et culturels, et à leur prévention, en posant les bases de réformes et d'agendas pour l'avenir.³⁸

Il existe de nombreux exemples de processus de justice transitionnelle qui traitent directement de questions comme la marginalisation. En Colombie a été mis en œuvre un programme de restitution des terres qui offre aux victimes des réparations sous forme de terres, de formations professionnelles, de services sociaux et économiques. Le modèle du programme comprend des mesures de «justice corrective», conformément aux Principes de Pinheiro des Nations Unies sur la restitution des logements et des biens immobiliers, ainsi que des mesures visant à faire évoluer la situation antérieure des victimes,

³⁵ Conseil de sécurité des Nations Unies, État de droit et justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit, Rapport du Secrétaire général (S/2011/634, 12 octobre 2011).

³⁶ ONU, Note orientation du Secrétaire général sur les réparations pour les victimes de violences sexuelles commises en période de conflit (2014).

³⁷ ONU, Note orientation du Secrétaire général sur l'approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle (2010).

³⁸ Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Justice transitionnelle et droits socioéconomiques et culturels (2014).

La justice comme prévention à suivre

notamment un soutien à l'allègement de la dette, sur le principe des réparations transformatrices qui intègre la notion de justice redistributive.³⁹

Aux Philippines, dans le cadre du processus de paix a été créée la Commission Justice Transitionnelle et Réconciliation (TJRC). La TJRC a été mandatée pour étudier et formuler des recommandations sur des questions liées aux griefs légitimes des communautés affectées par le conflit dans la région de Bangsamoro à majorité musulmane, notamment les injustices historiques, les violations des droits humains, la marginalisation et la spoliation des terres. Elle a tenu des consultations larges et inclusives avec les victimes, à l'issue desquelles elle a recommandé des mécanismes adaptés au contexte pour répondre à leurs besoins, en vue de favoriser la cicatrization et la réconciliation nationale.

La commémoration et des réformes pédagogiques peuvent également remédier aux inégalités et à la marginalisation. Des projets de commémoration ont été efficacement mis en œuvre, par exemple en Argentine (au niveau national) et en Afrique du Sud (au niveau local) dans le cadre de programmes de justice transitionnelle.⁴⁰ Au Timor oriental, 10 ans après la publication du rapport final de la Commission pour l'Accueil, la Vérité et la Réconciliation (CAVR), le gouvernement a créé une institution indépendante, le Centre national Chega (CNC), pour appliquer les recommandations de la CAVR et celles d'une commission-vérité bilatérale à laquelle l'Indonésie a participé. Le CNC a travaillé activement avec la société civile et les groupes de victimes pour favoriser le soutien aux victimes, promouvoir l'éducation sur le passé et organiser des événements et activités commémoratifs. En Amérique centrale et latine, des projets de réformes pédagogiques ont été lancés pour remédier aux injustices historiques subies par les groupes marginalisés, de manière à contribuer à prévenir la réapparition de la violence.⁴¹

³⁹ Nelson Camilo Sánchez León, *Dejusticia, Tierra en transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia* (2017); Aura Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo et Laura Gabriela Gutiérrez Baquero, *Dejusticia, Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos: Ideas para el posacuerdo* (2017); Diana Isabel Güiza Gómez, David José Blanco Cortina et Camila Andrea Santamaría, *¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia* (Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2017); Rodrigo Uprimny, *Transformative Reparations of Massive Gross Human Rights Violations: Between Corrective and Distributive Justice*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 27, no. 4 (2009). Voir aussi Conseil économique et social des Nations Unies, *Rapport final du Rapporteur spécial, Paulo Sérgio Pinheiro; Les principes de Pinheiro principes des Nations Unies sur le logement et la restitution des biens pour les réfugiés et les personnes déplacées (E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 juin 2005)*.

⁴⁰ Kerry E. Whigham, *Remembering to Prevent: The Preventive Capacity of Public Memory*, *Genocide Studies and Prevention* 11, 2 (2017): 53-71; Kerry E. Whigham, "Constructing Prevention: An Exploration in Building Memorials that Prevent," in *Societies Emerging from Conflict*, ed. Dennis B. Klein (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

⁴¹ Clara Ramírez-Barat et Roger Duthie, *International Center for Transitional Justice, Education and Transitional Justice: Opportunities and Challenges for Peacebuilding* (2015).

Corruption

La justice transitionnelle peut également dénoncer les flux financiers illicites et la corruption et contribuer à renforcer les systèmes de recouvrement et de restitution des biens volés. La justice transitionnelle devrait collaborer avec la communauté des donateurs pour influencer sa politique en matière de reconstruction post-conflit afin de veiller à ce que les ressources allouées ne soient pas détournées et que les victimes aient leur mot à dire. Dans des pays comme le Tchad, le Kenya, le Libéria, la Sierra Leone et la Tunisie, des commissions-vérité se sont attaquées à la corruption et aux crimes économiques. Au Guatemala, en réponse aux demandes de la société civile, le procureur de la République, accompagné de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG) – un organisme international indépendant créé suite à un accord entre les Nations Unies et le gouvernement – s'est attaqué aux «traditions» d'impunité du pays en luttant contre la corruption et la criminalité organisée et en lançant des réformes institutionnelles. Ces dernières années, le lien entre la corruption et les violations des droits humains a été mis en lumière; les mêmes réseaux criminels sont souvent impliqués dans les deux types de crimes. Indépendamment des difficultés auxquelles la CICIG est actuellement confrontée, elle a incité l'Organisation des États américains à créer au Honduras un organe similaire, la Mission d'appui contre la corruption et l'impunité (MACCIH).



Des participantes se réunissent lors d'une audience publique de la Commission Vérité et Réconciliation d'Aceh en Indonésie, au cours de laquelle ont témoigné des victimes de violations des droits humains commises lors du conflit d'Aceh de 1976 à 2005. (Bimo Wicaksono/Asia Justice and Rights)



Résoudre les problèmes de justice

Innovations spécifiques au contexte

Si l'on veut que la justice transitionnelle contribue au développement durable, il faut qu'elle soit adaptée au contexte. Cela signifie avant tout que les victimes, les communautés affectées, les défenseurs des droits humains et de la justice, les jeunes et la société civile – y compris les groupes religieux, éducatifs, féminins et culturels – disposent de l'espace politique et du support technique nécessaires pour défendre, façonner et faire avancer de manière significative les processus de justice transitionnelle. Cela signifie également que le gouvernement, dans son rôle de leadership ou de soutien, les reconnaît et les fait participer activement à toutes les étapes du processus. La justice ne peut se limiter à des interventions descendantes dirigées par des institutions étatiques nationales; elle doit inclure des initiatives ascendantes dirigées par les autorités locales, la société civile ou les deux. Des approches contextuelles de la justice transitionnelle sont essentielles pour favoriser l'accès à la justice et aux institutions inclusives, et peuvent aider à résoudre toute une série de problèmes liés à la justice.

En Colombie, le Centre national de la mémoire historique (CNMH) a contribué à la création du premier centre d'archives et de documentation d'une communauté autochtone. En collaboration avec la communauté Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, le CNMH a entrepris de répertorier les archives, de récupérer et de classer des enregistrements, de recueillir des témoignages sur des violations des droits humains, d'attester des répercussions de la guerre sur la communauté et de soutenir le processus de justice transitionnelle en Colombie. À El Pato, une autre région du pays, une association locale d'agriculteurs a mis en œuvre un projet de mémoire collective qui comprend également un recueil de témoignages. Le projet a contribué à créer un récit historique collectif sur la région, son exclusion et l'impact du conflit armé. Il a renforcé le sentiment d'identité et d'appartenance des résidents, a permis de recueillir des informations sur les préjudices subis et a jeté les bases d'une proposition de réparations collectives et de développement. Le récit a également servi à élaborer du matériel pédagogique pour les écoles locales.

En Indonésie, après 10 ans de mobilisation dévouée des organisations de la société civile, une commission-vérité locale permanente a été créée pour la province d'Aceh. La commission-vérité cherche à révéler la vérité sur les violations passées des droits humains dans la province, favorise la réconciliation entre les victimes et les auteurs, et recommande des réparations complètes pour les victimes. Des prises de dépositions sensibles au contexte local sont en cours dans l'ensemble de la province. Toujours en Indonésie, 12 centres d'apprentissage communautaires ont été créés pour prévenir la répétition des violations des droits humains et promouvoir la réconciliation. Ils ont donné des cours et des formations sur la tolérance et l'inclusion, animé des groupes de discussion, organisé des visites de lieux du Souvenir et mené des activités visant à accroître la compréhension et la responsabilité.

Au Népal, la Constitution de 2015, la transition vers une démocratie fédérale et la décentralisation des pouvoirs ont donné aux gouvernements locaux un rôle plus important pour répondre aux besoins spécifiques des victimes du conflit et en établir les priorités, et faire progresser la justice transitionnelle.

Résoudre les problèmes de justice à suivre

Ces autorités locales sont souvent mieux informées et plus réactives que les autorités nationales et peuvent contribuer à améliorer l'accès à la justice et l'inclusion et à réduire la marginalisation.

En Côte d'Ivoire, une coalition de jeunes, le Réseau Action Justice et Paix, a consulté les jeunes et les a incités à discuter du rôle qu'ils ont joué dans les violences politiques passées, notamment des conditions sociales et économiques qui ont rendu ces jeunes vulnérables à la manipulation. 196 jeunes, dont 117 femmes, y ont participé. L'initiative visait à élaborer une politique visant à empêcher que les jeunes ne soient utilisés à des fins de violence et de violation des droits humains et comprenait un rapport final. Les recommandations du rapport ont été communiquées aux décideurs politiques.

En 2012, le gouvernement tunisien a créé une commission technique chargée de superviser une consultation nationale et d'élaborer la loi sur la justice transitionnelle, et le ministère des Droits de l'homme et de la Justice transitionnelle a veillé à ce que les principaux groupes de la société civile soient représentés dans cette commission. En Asie, le Transitional Justice Asia Network (TJAN) rassemble et soutient les experts et les organisations de la justice transitionnelle dans la région, afin qu'ils puissent mieux diriger les efforts nationaux et régionaux pour faire progresser la justice et la redevabilité, combattre l'impunité et défendre les droits des victimes. Le TJAN comprend plus de 60 experts de 10 pays et a servi de forum crucial pour le partage de l'information et des stratégies.

Au Kenya, le Comité national pour la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et de toutes les formes de discrimination est composé de représentants à la fois des institutions gouvernementales et des organisations de la société civile. Le programme le plus ambitieux du comité à ce jour est la création du «Never Again Memorial» à Nairobi. Ce mémorial accueillera des ateliers de formation sur la prévention de la répétition des violences post-électorales et des atrocités connexes. Les programmes du comité ont eu un impact réel sur des secteurs très différents de la société, et ils conduisent souvent à des réformes institutionnelles.

Les pratiques locales en matière de justice et de réconciliation se fondent sur les croyances, les normes et les traditions de la communauté. Dans des pays comme le Burundi, le Mozambique, le Rwanda, la Sierra Leone, le Timor oriental et l'Ouganda, ces pratiques locales (souvent appelées «justice traditionnelle») ont été employées pour faire face aux violations massives des droits humains. Bien que ces pratiques locales puissent poser des problèmes de régularité des procédures, de discrimination sexuelle ou autre et de dynamique du pouvoir communautaire, elles sont souvent perçues comme étant plus légitimes et plus accessibles que les institutions publiques officielles. Elles peuvent aussi être particulièrement appropriées dans des contextes de violences horizontales – violences commises entre les personnes et les groupes plutôt que par l'État – car elles tendent à se recentrer sur les relations sociales et la confiance.⁴²

⁴² Lisa Denney et Pilar Domingo, «Local Transitional Justice: How Changes in Conflict, Political Settlements, and Institutional Development are Reshaping the Field,» in *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, ed. Roger Duthie and Paul Seils (New York: International Center for Transitional Justice, 2017), 202-233.

Participation des victimes

Dans des contextes de violations massives des droits humains, l'ampleur de l'injustice elle-même signifie que la participation des victimes à la conception, à la mise en œuvre et au fonctionnement des processus de justice transitionnelle est essentielle pour assurer leur appropriation locale, leur légitimité et leur efficacité, et donc l'accès à la justice. Le processus par lequel les victimes participent à la justice transitionnelle devrait être adapté à leur culture et traité comme un processus politique plutôt que comme un simple exercice technique, car il peut comporter des problèmes de sécurité, des pressions politiques, une discrimination continuelle, des coûts économiques et des risques de retraumatisation pour les victimes. Afin d'éviter de marginaliser davantage les victimes et de les priver de tout pouvoir, la justice transitionnelle doit intégrer la participation inclusive des victimes tout au long du processus – conception, mise en œuvre et suivi – et leur fournir l'espace et le soutien, y compris psychosocial, nécessaires pour qu'elles puissent jouer le premier rôle dans la mise en forme du processus.⁴³

En Tunisie, la Commission Vérité et Dignité a cherché à assurer la participation de la société civile et des organisations de victimes à la collecte des plaintes, des documents et des éléments de preuve nécessaires aux enquêtes sur les violations des droits et à l'élaboration d'un programme de réparations, par le biais d'une consultation nationale impliquant des milliers de victimes. Au Guatemala, des organisations de la société civile, avec l'appui entre autres du HCDH, du PNUD et d'ONU Femmes, ont élaboré une stratégie à plusieurs niveaux pour obtenir réparation pour les victimes de violences sexuelles lors de l'affaire Sepur Zarco. La stratégie consistait notamment à placer les victimes au cœur du processus en nommant certaines d'entre elles «ambassadrices» de chaque mesure de réparation.

Au Maroc, un programme de réparations collectives a contribué à l'intégration de régions dont les habitants ont été historiquement marginalisés et ont souffert de violations généralisées à la suite de politiques délibérées visant à les priver de programmes de développement et d'infrastructures, en tant que châtement collectif. Le programme a mis en place des comités de coordination locaux dans chaque communauté affectée pour permettre à la population locale et à la société civile de participer directement à sa conception et à sa mise en œuvre. L'approche a introduit des pratiques participatives au niveau local et a développé et renforcé le rôle de la société civile dans ces régions reculées et abandonnées.

Stabilité et règlements politiques

La justice transitionnelle peut également contribuer à résoudre les tensions entre les risques d'instabilité à court terme et le potentiel de prévention de la violence et de transformation sur le long terme. Si, comme on l'a avancé, la stabilisation d'un conflit violent dépend de la cohérence entre la répartition des avantages, des opportunités et des ressources de la société et la répartition inhérente du pouvoir,

⁴³ Impunity Watch, 'Restricted Access: Promises and Pitfalls of Victim Participation in Transitional Justice Mechanisms (2017); Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition (A/HRC/34/62, 27 décembre 2016).

Résoudre les problèmes de justice à suivre

alors l'exclusion des élites liées aux violations des droits humains peut rendre les règlements politiques instables à court terme. Cela dit, inclure ces élites dans la transition peut aussi permettre à la violence de persister à long terme.⁴⁴ Des recherches récentes montrent que les amnisties, qui font souvent partie des négociations de paix, diffèrent dans la mesure où elles peuvent favoriser l'inclusion ou l'exclusion et dans leur capacité à contribuer à une paix durable, selon leur conception et le contexte.⁴⁵

Toutefois les règlements politiques évoluent et deviennent plus inclusifs en réponse au plaidoyer en faveur de la justice transitionnelle et à mesure que l'espace s'ouvre à elle. Comme l'a montré une étude de 2018 sur la stabilisation, si la justice transitionnelle est politique et peut être instrumentalisée par les élites, à long terme, «l'expérience de la justice transitionnelle montre que les idées, les croyances et les notions de légitimité peuvent jouer un rôle significatif dans la construction de l'inclusion au sein des coalitions au pouvoir ou au contraire, perturber celles-ci. La justice transitionnelle fournit un langage et un récit qui peuvent s'avérer (et se sont avérés) émancipateurs, et un outil utile pour favoriser l'inclusion verticale.»⁴⁶

Au Guatemala, par exemple, un changement dans la répartition du pouvoir a finalement permis une certaine justice transitionnelle à long terme. Ce changement a été provoqué par une société civile dynamique, par le bureau du procureur général et par les juges, avec l'appui technique de la communauté internationale, bien que la récente opposition à ces résultats positifs souligne la nécessité d'un appui politique international à long terme. En Gambie, pour préserver la paix dans la transition en cours, il faut assurer à toutes les parties de la fracture ethnique et politique, en particulier les partisans de l'ancien président, que la stabilité persistera, que justice sera rendue aux victimes par une procédure régulière et que les droits de tous les Gambiens seront respectés.


Changements à long terme

La justice transitionnelle peut également contribuer à dissiper l'idée fausse, souvent avancée par les gouvernements, selon laquelle la justice concerne le passé et le développement l'avenir. Dans des contextes où des violations graves et massives des droits humains ont été commises, le développement durable et la paix exigent que l'on s'attaque aux séquelles du passé, tandis que l'exercice de la justice exige une vision prospective dans laquelle le passé ne se répète pas. Même dans les endroits où les transitions ont eu lieu, les violations passées – qu'elles aient été traitées ou non – peuvent mener à ou se manifester par des violations actuelles, des violences (y compris sexuelles ou sexistes), de la répression, de la corruption, un extrémisme violent et de l'impunité. Il arrive souvent que les coupables cessent de commettre des violations massives, mais les facteurs qui ont rendu ces violations possibles au début peuvent persister.

⁴⁴ Christine Cheng, Jonathan Goodhand et Patrick Meehan, *Elite Bargains et Political Deals Project, United Kingdom Stabilisation Unit, Synthesis Paper: Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict* (2018).

⁴⁵ Louise Mallinder, *Global Justice Academy, University of Edinburgh, Amnesties and Inclusive Political Settlements, PAX-Report, Transitional Justice Series* (2018).

⁴⁶ Cheng, Goodhand et Meehan (2018), 71-75.



Si les processus de justice transitionnelle doivent contribuer au développement durable, ils sont mieux à même de le faire en identifiant les besoins et en mobilisant des soutiens pour la réforme des institutions publiques et des systèmes judiciaires nationaux afin que ceux-ci soient plus fiables, inclusifs et conformes aux normes et règles internationales relatives aux droits humains; en définissant et affirmant de façon modeste des valeurs et des normes culturelles contribuant au respect de l'État de droit et des droits humains; en créant un espace et un environnement propices à la société civile; en réparant les dommages passés et en réduisant progressivement les inégalités et l'exclusion. Les processus de justice transitionnelle peuvent conserver leur caractère exceptionnel tout en contribuant en même temps à un changement plus large. Les praticiens de la justice transitionnelle doivent donc prendre des mesures pour relier des mécanismes spéciaux ou ad hoc à des institutions plus permanentes telles que le système judiciaire national et les institutions ou réseaux nationaux de prévention des atrocités, ainsi qu'à d'autres domaines de la vie publique comme la sécurité et le développement.

Au Soudan, des organisations de la société civile ont saisi la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui a rendu plusieurs décisions concluant que les autorités s'étaient livrées à la torture et n'avaient pas enquêté convenablement sur ce crime ni octroyé réparation. La société civile est également impliquée dans la mise en œuvre de ces décisions, qui nécessitent une réforme du droit pénal et des procédures pénales en vue de prévenir la torture et de donner aux victimes les moyens de porter plainte pour mauvais traitements. Ces réformes font progresser le développement du pays, car elles impliquent des changements structurels dans le système judiciaire et le domaine de la sécurité, et finalement elles mènent à un meilleur accès à la justice et renforcent l'État de droit. Elles luttent également contre l'impunité en contribuant à responsabiliser les auteurs de crimes internationaux, notamment en coopérant avec la Cour pénale internationale. La société civile s'engage également auprès de l'Union africaine, l'incitant à exercer des pressions politiques sur le gouvernement soudanais pour qu'il poursuive ces réformes, et elle collabore avec les organismes nationaux de défense des droits humains pour mettre en œuvre les réformes institutionnelles.

En Argentine, la justice transitionnelle s'est inscrite dans le cadre d'une reconfiguration à long terme de la culture juridique et politique des droits humains et a contribué à donner l'exemple pour une nouvelle forme de débat public. Depuis la dictature, le peuple argentin s'est mis à exprimer ses besoins et ses intérêts en termes de droits et à créer des organisations qui défendent ces droits. La poursuite pénale des auteurs de violations des droits humains, la création de la Commission nationale des personnes disparues, la signature de traités internationaux sur les droits humains et les réformes constitutionnelles ont toutes contribué à des réformes institutionnelles et juridiques plus larges. Elles ont également amélioré l'accès du public à l'information, l'utilisation des archives et la conservation des documents, et ont mené à la création de réseaux et de programmes nationaux et régionaux de prévention des atrocités et à des projets artistiques et commémoratifs.



Soutien de la Communauté Internationale

La communauté internationale, dont l'ONU, les donateurs, les organisations internationales et les tribunaux internationaux, peuvent participer aux processus nationaux de justice transitionnelle d'une manière qui renforce la contribution de ces processus aux objectifs de développement. L'aide extérieure peut prendre différentes formes : assistance technique, aide financière ou matérielle, soutien politique, etc. Le soutien politique peut être aussi important que le soutien financier ou matériel, mais il peut être aussi plus difficile à maintenir face à l'opposition ou au lobbying d'acteurs résistants aux processus judiciaires nationaux. Pour atteindre les objectifs à long terme de la justice transitionnelle, il est difficile, mais essentiel, d'apporter un soutien constant sur de longues périodes, souvent face à l'opposition et à la fragmentation sociale, et malgré l'absence d'effets évidents à court terme.⁴⁷

La communauté internationale ne doit pas pousser les acteurs locaux à recourir à des approches purement techniques ou des modèles de justice transitionnelle qui ne tiennent pas compte des dynamiques politiques, sociales et culturelles locales. Le fait de ne pas imposer de telles approches contribue à minimiser les problèmes de légitimité et favorise des stratégies novatrices, adaptées au contexte et fondées sur les priorités, les connaissances, les capacités et la dynamique politique locales. Cela minimise les risques de faire deux poids, deux mesures, d'imposer des calendriers externes, d'exacerber les inégalités et de marginaliser les connaissances et capacités locales.⁴⁸ Une mise en œuvre réussie des processus de justice transitionnelle exige également un profond changement d'attitude dans l'ensemble de la société, ce qui est d'autant plus difficile après des décennies de répression ou de conflit. Par conséquent, les acteurs internationaux devraient jouer plutôt un rôle de facilitateurs que d'exécutants.

La coopération internationale peut contribuer à jeter les bases des processus nationaux, partager l'autorité institutionnelle dans des structures hybrides, fournir une assistance technique et renforcer les capacités, et collaborer avec les acteurs locaux.⁴⁹ Les acteurs internationaux peuvent jouer un rôle de sensibilisation, en dirigeant ou en soutenant les efforts visant à diffuser l'information et à rendre publique chaque étape du processus, en fournissant des expériences comparatives d'autres contextes pour stimuler la réflexion sur les processus locaux, et en défendant le respect des normes internationales en matière de droits humains, notamment par le suivi des procès. La Cour pénale internationale peut contribuer à la complémentarité en partageant les informations, les politiques publiques et les déclarations du Bureau du Procureur et en effectuant des visites dans les pays pour maintenir la pression sur les autorités nationales afin qu'elles fassent progresser les procédures nationales et exercent une juridiction universelle.

⁴⁷ Tibi Galis et Jack Mayerhofer, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Making « Never Again » a Reality: What Germany Can Contribute During Its Next Term in the Security Council Toward Preventing Mass Atrocities* (2018).

⁴⁸ Vasuki Nesiah, Impunity Watch, *Transitional Justice Practice: Looking Back, Moving Forward: Scoping Study* (2016).

⁴⁹ Ibid.

Conclusion

Les violations graves et massives des droits humains créent des conditions dans lesquelles des interventions extraordinaires sont nécessaires pour parvenir à la justice et à une paix et un développement durables. Ce rapport soutient que la justice transitionnelle est un parfait exemple de ces réponses extraordinaires et qu'elle peut donc apporter une contribution essentielle à la réalisation de l'ODD 16+. En rendant les institutions plus légitimes et plus dignes de confiance, en apaisant la méfiance au sein de la société, en réduisant la marginalisation et la corruption et en favorisant l'égalité des sexes, des mesures de justice transitionnelle novatrices et adaptées au contexte peuvent aider à prévenir la répétition des violations des droits humains et des conflits violents. Les exemples fournis tout au long de ce document sont donnés à titre d'illustration, car ils ne représentent qu'un petit échantillon des nombreuses réponses à l'injustice.

Mais la contribution de la justice transitionnelle n'est pas garantie : elle exige une vision de changements à long terme, une compréhension de la nature politique de la justice et, surtout, des solutions locales. La communauté internationale peut, avec les bonnes approches, soutenir la justice transitionnelle et sa contribution à une paix et un développement durables. Le Groupe de travail sur la justice transitionnelle et sur l'ODD 16+ espère attirer l'attention de la Task Force on Justice, des États membres de l'ONU, des décideurs politiques et des donateurs sur la valeur de la justice transitionnelle afin de s'assurer que les ODD ne laissent pas les communautés et les sociétés aux prises avec les conséquences des violations massives des droits humains.



Des membres du Réseau Action Justice et Paix, une organisation de jeunes en Côte d'Ivoire, participent à un atelier animé par l'ICTJ dans le cadre d'une consultation publique sur la participation des jeunes à la violence politique dans la région. (ICTJ)

PHOTOS DE PREMIÈRE PAGE

De gauche à droite : Des victimes témoignent lors de la première audience publique de la Commission Vérité et Dignité de Tunisie. (Commission Vérité et Dignité, Tunisie) Coupage du ruban lors de la cérémonie d'ouverture d'une petite entreprise au Kosovo. La propriétaire, une survivante de violences sexuelles liées au conflit, a reçu une microsubvention par l'intermédiaire d'ONU Femmes avec le soutien de l'Union européenne. (ONU Femmes) Des participantes se réunissent lors d'une audience publique de la Commission Vérité et réconciliation d'Aceh en Indonésie, au cours de laquelle ont témoigné des victimes de violations des droits humains commises lors du conflit de 1976-2005 en Aceh. (Bimo Wicaksono/Asia Justice and Rights) Des membres du Réseau Action Justice et Paix, une organisation de jeunes en Côte d'Ivoire, participent à un atelier animé par l'ICTJ dans le cadre d'une consultation publique sur la participation des jeunes à la violence politique dans la région. (ICTJ)

PHOTO DE DERNIÈRE PAGE

Des centaines de victimes et de membres de groupes de survivants et d'organisations locales commémorent la Journée annuelle de la dignité des victimes du conflit armé interne au Guatemala, le 25 février 2019. (Cristina Chiquin/Impunity Watch)

Sur des bases solides

Bâtir une paix et un développement durables après
des violations massives des droits humains

