



Assemblée générale

Distr. générale
25 juillet 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-neuvième session

10-28 septembre 2018

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

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

Note du Secrétariat

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport thématique du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Fabián Salvioli, conformément à la résolution 27/3 du Conseil.



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

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités du précédent Rapporteur spécial	3
III. Activités du Rapporteur spécial	4
IV. Optique du Rapporteur spécial	4
V. Premier aperçu des domaines intéressant le Rapporteur spécial	6
A. Lutte contre l'impunité et instauration de la confiance : des objectifs globaux	6
B. Expériences et pratiques nationales et régionales relevant des quatre éléments du mandat	7
C. Nouveaux développements dans le domaine des garanties de non-répétition	7
D. Perspective sexospécifique	9
E. Justice transitionnelle et acteurs non étatiques	10
F. Participation des victimes et question de l'appropriation	11
G. Justice transitionnelle et objectifs de développement durable	11
H. Justice transitionnelle et corruption	13
VI. Conclusions et recommandations	13

I. Introduction

1. Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 36/7 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Fabián Salvioli, présente les principales activités menées par son prédécesseur entre août 2017 et avril 2018 et celles qu'il a lui-même menées en mai et juin 2018, expose brièvement la manière dont il conçoit son mandat et donne un premier aperçu des domaines qui méritent, selon lui, de retenir l'intérêt.

II. Activités du précédent Rapporteur spécial

2. Le Rapporteur spécial a effectué une visite à Sri Lanka du 10 au 23 octobre 2017 (voir A/HRC/39/53/Add.1).

3. En septembre 2017, le Rapporteur spécial a participé à la trente-sixième session du Conseil des droits de l'homme et a présenté un rapport thématique sur la justice transitionnelle dans les situations post-conflit caractérisées par la faiblesse des institutions (A/HRC/36/50) et une étude mondiale sur la justice transitionnelle (A/HRC/36/50/Add.1).

4. Les 19 et 20 septembre 2017, le Rapporteur spécial a organisé, avec le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, une première réunion du groupe d'experts chargé de préparer, en application de la résolution 33/19 du Conseil des droits de l'homme, l'étude conjointe sur la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentes à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire, y compris du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et à la prévention de leur répétition (A/HRC/37/65), qui examine la relation entre la justice de transition et la prévention des atrocités. Les participants à cette réunion – représentants d'États membres, organismes, fonds et programmes des Nations Unies, titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, organisations de la société civile et membres de la communauté universitaire – ont réfléchi à la manière dont l'éducation et les réformes constitutionnelles pouvaient contribuer à la prévention des atrocités.

5. Entre le 25 et le 27 octobre 2017, le Rapporteur spécial a présenté à l'Assemblée générale un rapport sur un cadre global de fond pour la prévention (A/72/523).

6. Les 13 et 14 novembre 2017, le Rapporteur spécial et le Conseiller spécial ont organisé une deuxième réunion du groupe d'experts, qui a porté principalement sur les contributions qu'une réforme du secteur de la sécurité et le renforcement de la société civile pouvaient apporter à la prévention des atrocités.

7. Du 14 au 17 novembre 2017, le Rapporteur spécial a participé à une réunion organisée à Berlin autour du projet Vérité, Justice et Souvenir de la Fondation Robert Bosch.

8. Du 30 novembre au 3 décembre 2017, le Rapporteur spécial a participé à une réunion organisée à Bogota par la Fondation Max Planck pour la paix internationale et l'état de droit.

9. Le 2 mars 2017, le Rapporteur spécial et le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide ont présenté au Conseil des droits de l'homme leur étude conjointe sur la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentes à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire (voir par. 4 ci-dessus).

10. Le 5 mars 2017, une réunion de haut niveau s'est tenue, parallèlement à la trente-quatrième session du Conseil des droits de l'homme, pour lancer l'étude conjointe susmentionnée, en présence du Rapporteur spécial et du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide. Ont participé aux débats, animés par Tim Sebastian, l'Envoyée spéciale de l'Union africaine pour les femmes, la paix et la sécurité, Bineta Diop ; le Directeur pour la région Asie-Pacifique de l'Open Society

Foundation, Binaifer Nowrojee ; Marko Milanovic, de l'Université de Nottingham ; et Rama Mani, de l'Université d'Oxford.

11. Le 5 mai 2017, le Rapporteur spécial a participé à une réunion-débat, organisée parallèlement à la session, sur la justice transitionnelle à Sri Lanka et son utilité pour les victimes de disparitions forcées.

12. Le 21 mars 2018, le Rapporteur spécial a pris la parole dans le cadre de l'exposé oral sur Sri Lanka présenté au Conseil des droits de l'homme par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme au titre du point 2 de l'ordre du jour. Avant cela, il avait rencontré le Ministre des affaires étrangères de Sri Lanka.

13. Le 22 mars 2018, la Plateforme de Genève pour la consolidation de la paix a organisé à Genève un débat public avec le Rapporteur spécial sur la contribution de la justice transitionnelle à la prévention des atrocités massives.

III. Activités du Rapporteur spécial

14. Depuis le 1^{er} mai 2017, date à laquelle il a pris ses fonctions, le nouveau Rapporteur spécial a noué des relations et s'est entretenu avec plusieurs gouvernements, organisations de la société civile, représentants de victimes et autres parties prenantes.

15. Le Rapporteur spécial a renouvelé ses demandes de visite à la Côte d'Ivoire, au Guatemala et au Népal. Il attend toujours des réponses pour les demandes de visite qui avaient été adressées au Brésil, au Cambodge, à la Guinée, à l'Indonésie, au Japon, au Kenya, à la République démocratique du Congo et au Rwanda.

16. Le Rapporteur spécial a assisté à la réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales qui s'est tenue du 4 au 8 juin 2018 à Genève. La même semaine, il a rencontré les ambassadeurs de l'Espagne, du Guatemala, du Népal, de la Suisse et de la Tunisie. Le 4 juin, il a participé à l'opération de lancement de l'ouvrage *United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*, organisée par l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève.

17. Du 8 au 10 mai, le Rapporteur spécial a participé à une conférence intitulée « Reparations: fifteenth anniversary of the National Compensations Programme » et au « Public forum on Genocide », organisés par Impunity Watch à Guatemala.

18. Enfin le Rapporteur spécial a introduit le débat sur la justice de transition et la lutte contre l'impunité organisé du 19 au 21 juin à New York dans le cadre de la réunion annuelle sur l'état de droit du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dont le thème était le suivant : Renforcer l'état de droit et les droits de l'homme pour maintenir la paix et favoriser le développement. Durant cette période, il a également rencontré des représentants de plusieurs organisations de la société civile.

IV. Optique du Rapporteur spécial

19. Le Rapporteur spécial salue les travaux de son prédécesseur, Pablo de Greiff, et inscrira son action dans le cadre de l'approche globale de la justice traditionnelle que celui-ci a appelée de ses vœux, ancrée dans des normes permettant de prévenir et de réparer les violations flagrantes des droits de l'homme et les graves violations du droit international humanitaire.

20. Dans la présente section, le Rapporteur spécial expose un certain nombre de points qu'il juge essentiels pour l'accomplissement de son mandat.

21. S'appuyant sur les travaux fondamentaux effectués par son prédécesseur aussi bien autour des axes du mandat – vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition – que sur les liens entre les activités en matière de justice transitionnelle et les interventions menées dans d'autres domaines, notamment le développement ainsi que la paix et la sécurité, le Rapporteur spécial entend développer le mandat plus avant pour répondre aux défis qui se posent actuellement dans le domaine de la justice transitionnelle et dans des

domaines interconnectés mais rarement coordonnés avec les initiatives menées en matière de justice de transition.

22. Le Rapporteur spécial poursuivra la mise en œuvre du mandat dans le cadre du dialogue ouvert précédemment engagé avec tous les acteurs concernés : les États membres et leurs institutions compétentes, les organisations internationales et régionales, les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile, les représentants des victimes, ainsi que d'autres acteurs et les établissements universitaires.

23. Les droits de l'homme et les obligations qui en découlent pour les États ont un caractère dynamique et progressif. Le Rapporteur spécial fera constamment le point sur les activités relevant de chacun des quatre axes de son mandat, notamment sur la nouvelle jurisprudence des entités internationales, régionales ou nationales compétentes et les bonnes pratiques qu'il jugera utile de partager.

24. Le contenu du droit à la vérité et les bénéfices escomptés du bon fonctionnement des commissions vérité, les paramètres de la justice et la portée des mesures de réparation et des garanties de non-répétition ne sauraient être envisagés aujourd'hui exactement de la même manière qu'à l'époque des premiers processus de justice transitionnelle.

25. Les progrès réalisés dans ce domaine tiennent pour beaucoup aux travaux accomplis par les organes internationaux et régionaux de suivi des droits de l'homme ainsi qu'à la mobilisation des acteurs de la société civile à cet égard. Pour parvenir à l'objectif fixé, le Rapporteur spécial s'appuiera sur l'analyse des processus de justice transitionnelle effectuée par les organismes des Nations Unies et les organisations régionales. Le mandat, naturellement, évoluera en conformité avec le système des droits de l'homme dont il fait partie, garantissant des échanges mutuellement bénéfiques tout en privilégiant, au plan herméneutique, une perspective « pro persona », et le Rapporteur spécial tiendra les parties prenantes informées des nouveaux développements.

26. Les situations de justice transitionnelle sont diverses et n'ont pas toutes la même origine ; certains processus découlent de situations de conflit armé, d'autres de régimes autoritaires, ou encore d'une combinaison des deux. D'autres formes de violence ou des situations spécifiques et particulières dans un État peuvent aussi donner lieu à l'application de mesures de justice transitionnelle sans pour autant relever des catégories susmentionnées.

27. Il est donc important, de l'avis du Rapporteur spécial, d'examiner si des situations différentes peuvent, ou doivent bel et bien, donner lieu à des solutions différentes dans le cadre du large éventail des mesures de justice transitionnelle possibles, et d'étudier leurs effets potentiels sur chacun des piliers du mandat et l'approche globale suivie.

28. Dans les situations de justice transitionnelle après un conflit, il sera par exemple indispensable de s'attaquer, par toute une série de mesures de politique publique, aux causes structurelles qui sont à l'origine du conflit ou qui ont permis son déclenchement. Ces causes tiennent souvent à des situations d'extrême pauvreté, à diverses formes de discrimination ou de privation de droits individuels ou collectifs. Ce domaine devra faire l'objet de travaux de fond dans le cadre du mandat ; il faudra en particulier réfléchir à la manière de mettre en place des processus de justice transitionnelle qui n'aient pas pour effet de perpétuer ou d'approfondir la stigmatisation et la discrimination.

29. Dans le même ordre d'idées, le Rapporteur spécial entend aussi, dans le cadre d'un dialogue interactif et ouvert et dans un esprit de pleine collaboration, coopérer avec les États membres qui initient ou entreprennent des processus de justice transitionnelle afin de les conseiller et de les aider techniquement à mettre en œuvre ces processus dans le respect du droit international des droits de l'homme et à concevoir et consolider des initiatives pour la paix et la sécurité, en adoptant une perspective « pro persona » et en cherchant à édifier et renforcer des sociétés robustes et durables fondées sur l'état de droit.

V. Premier aperçu des domaines intéressant le Rapporteur spécial

30. Au-delà des missions liées à l'accomplissement de son mandat qu'il a définies dans la section précédente, le Rapporteur spécial souhaiterait présenter les principaux domaines qu'il juge prioritaires au moment de prendre ses fonctions et qu'il a l'intention de développer et d'évaluer tout au long de son mandat. Ces domaines ont trait à toute une série de questions, dont celles qui sont au cœur du secteur de la justice transitionnelle et des questions transversales, mais aussi à des domaines voisins où se posent des problèmes similaires.

A. Lutte contre l'impunité et instauration de la confiance : des objectifs globaux

31. Pour commencer, le Rapporteur spécial donnera suite à l'étude des deux tâches prioritaires qui font partie intégrante des processus de justice transitionnelle : la lutte contre l'impunité et la restauration de la confiance civique. L'un des problèmes dont souffrent le plus les victimes de la répression et/ou d'un conflit et qui se traduit généralement par une nouvelle forme de victimisation est l'impunité des auteurs ou des organisateurs de violations massives ou systématiques des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. L'affaiblissement, voire l'effondrement des systèmes de justice après de telles violations compromettent toute chance que les responsables répondent de leurs actes ou que soit réalisé le droit à la justice pour des abus passés. Des efforts devraient être faits pour améliorer l'efficacité des procédures de justice, sachant que la notion de justice devrait être comprise comme dépassant la simple justice pénale, en l'incluant naturellement.

32. L'impunité vient aussi de l'incapacité des États à offrir aux victimes des recours utiles et des réparations, à leur garantir le droit de connaître la vérité au sujet des violations qu'elles ont subies et à prendre des mesures pour empêcher que de telles violations se reproduisent. Soulignant la nécessité d'adopter une approche globale de la lutte contre l'impunité, où chaque élément joue son rôle dans le rétablissement de la responsabilité, le Rapporteur spécial examinera le cadre normatif et les différents modèles et mécanismes pouvant permettre de combattre l'impunité, l'idée étant de déterminer les bonnes pratiques et de tirer les leçons de l'expérience des différents États.

33. Cette approche globale implique aussi notamment que les victimes et les autres citoyens, en particulier les femmes et les minorités, jouent un rôle central dans la conception et la mise en œuvre des programmes de lutte contre l'impunité et y prennent une large part. Dans toutes les situations de transition, la société civile, dont les organisations de victimes, ont joué un rôle déterminant pour combattre l'impunité. Le Rapporteur spécial examinera les pratiques en usage et évaluera dans quelle mesure leur rôle positif et nécessaire a été garanti et facilité par l'État.

34. Lutter contre l'impunité et faire en sorte que les violations soient reconnues et traitées par les institutions de l'État sont un moyen de donner aux victimes une certaine reconnaissance et contribuent à établir la confiance au sein de la société. Le rôle de l'instauration de la confiance dans les processus de justice transitionnelle restera l'un des axes des travaux du Rapporteur spécial.

35. Les conflits et les régimes autoritaires conduisent souvent à une érosion de la confiance sociale à la fois verticalement, entre l'État et les administrés, et horizontalement, entre les individus et les communautés. Ce phénomène crée une réaction négative en chaîne qui est à la fois la cause et la conséquence de la perpétuation de la violence, comme l'a montré le précédent Rapporteur spécial. Les mesures prises dans le cadre des quatre éléments du mandat visent à contribuer à renforcer la confiance verticalement et horizontalement. Le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 18/7 par laquelle il a créé le mandat, a insisté sur l'importance d'une application globale des quatre éléments pour restaurer la confiance dans les institutions de l'État et promouvoir l'état de droit.

36. La confiance ne devrait pas être réduite à la simple prévisibilité empirique. Avoir confiance dans une institution consiste à considérer que ses règles constitutives, ses valeurs et ses normes sont partagées par ses membres ou participants et considérées par ceux-ci comme contraignantes (A/68/345, par. 39). La confiance suppose donc l'aspiration à un engagement normatif partagé de tous les acteurs.

37. À partir des principes théoriques exposés ci-dessus, le Rapporteur spécial étudiera les expériences concrètes et les bonnes pratiques en matière de restauration de la confiance dans les institutions de l'État, en s'attachant à des questions telles que le contrôle des institutions judiciaires ou de sécurité et la corrélation entre l'élément prospectif de confiance et les mesures de réparation symboliques et matérielles pour les victimes et les excuses des institutions de l'État.

B. Expériences et pratiques nationales et régionales relevant des quatre éléments du mandat

38. S'appuyant sur les travaux fondamentaux menés par son prédécesseur dans les quatre domaines du mandat, le Rapporteur spécial a l'intention de multiplier les possibilités d'échange de données d'expérience et de pratiques aux niveaux national et régional au sujet des mesures de justice transitionnelle, en suivant une approche fondée sur les droits de l'homme. Le partage de données d'expérience concernant différentes initiatives, y compris régionales, permettra aux États en transition d'avoir un aperçu des options possibles qui ont déjà fait leur preuve, et d'être ainsi mieux à même d'adapter ces options à leur cas particulier.

39. Le Rapporteur spécial examinera cette question dans le rapport sur les expériences concrètes en matière de réparation qu'il soumettra au Conseil des droits de l'homme en 2019.

C. Nouveaux développements dans le domaine des garanties de non-répétition

40. Comme il est indiqué dans l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1), les garanties de non-répétition font partie intégrante des réparations et des recours accordés aux victimes.

41. En définissant le mandat du Rapporteur spécial dans sa résolution 18/7, le Conseil des droits de l'homme a souligné l'importance de l'adoption de garanties de non-répétition par et dans les entités ayant commis des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire. Il a également mentionné l'importance d'une réforme institutionnelle et du contrôle des agents et des fonctionnaires publics.

1. Une approche préventive de la non-répétition

42. Depuis l'adoption de l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, le débat sur la justice transitionnelle s'est progressivement écarté d'une notion de « garanties de non-répétition » portant uniquement sur les réformes constitutionnelles et le contrôle. Dans plusieurs des rapports qu'il a soumis au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale, le précédent Rapporteur spécial a fait observer que la notion de garanties de non-répétition devrait être envisagée à trois niveaux différents : celui des institutions officielles de l'État, celui de la société civile et celui des domaines de la culture et des dispositions individuelles (voir A/HRC/30/42, A/72/523 et A/HRC/37/65).

43. Conformément à l'appel lancé par son prédécesseur en faveur d'un large cadre préventif, le Rapporteur spécial entend s'écarter d'une approche « réactive », centrée sur les institutions, pour adopter une approche plus « préventive », englobant des secteurs et des domaines allant bien au-delà des institutions ayant en premier lieu commis des violations.

44. En effet, dans bien des cas, les acteurs des Nations Unies et les acteurs régionaux et bilatéraux ont fini par se rendre compte du fait que la justice transitionnelle et les initiatives préventives centrées sur les institutions, pour importantes qu'elles puissent être, n'atteignaient pratiquement jamais la société dans son ensemble, sans parler des communautés locales. Mettre un tel accent sur les institutions risque d'exclure des pans de la société qui sont essentiels pour la restauration de la confiance, notamment au niveau des communautés locales.

45. Le Rapporteur spécial entend donc s'attacher à ces secteurs plus larges qui présentent un potentiel en matière de prévention, en particulier au secteur de l'éducation formelle et informelle.

2. Mettre davantage l'accent sur le secteur des dispositions culturelles et individuelles : éducation, arts et culture

46. L'éducation joue un rôle important dans la société en transmettant des savoirs établis et une culture partagée. Dans les situations de transition après un conflit ou un régime autoritaire, l'éducation peut contribuer à la cohésion sociale et à la paix en facilitant la transmission de la mémoire d'événements passés, associant la société, en particulier les jeunes générations, à un dialogue sur ces événements et favorisant une culture des droits de l'homme et de la démocratie.

47. Dans de précédents rapports, le Rapporteur spécial a noté que l'éducation et l'enseignement de l'histoire pouvaient être de puissants outils pour prévenir la répétition des violations. Il a notamment fait observer que l'éducation, avec son potentiel formateur, pouvait contribuer à façonner de nouvelles normes, à établir des liens entre des récits du passé concurrents et à alimenter une culture de dialogue et de citoyenneté démocratique entre les générations (A/HRC/30/42, par. 93). Mais lorsqu'elles ne sont pas alignées sur les objectifs de la justice transitionnelle, les politiques et méthodes pédagogiques peuvent alimenter les ressentiments, creuser les inégalités et attiser des attitudes d'intolérance. Étant donné le rôle central de l'éducation dans le développement sociétal, une stratégie de prévention n'aura guère de chance d'être efficace si elle n'est pas accompagnée par une évolution à long terme de l'éducation (A/72/523, par. 78).

48. L'importance d'inclure dans les programmes scolaires nationaux un enseignement de l'histoire objectif et pluridimensionnel a également été soulignée dans l'étude conjointe sur la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentées à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire (voir A/HRC/37/65). Un enseignement de l'histoire réussi suppose non seulement la production de manuels fiables mais aussi une réflexion constructive sur les événements et les comportements humains passés, qui pourra ensuite contribuer aux processus de réconciliation (A/HRC/37/65, par. 75, 79, 80 et 98).

49. L'action artistique et culturelle, notamment mémorielle, est également un bon moyen de générer l'empathie et la solidarité et de renforcer une intégration sociale durable. De même, l'accès à des archives bien conservées est un outil pédagogique de lutte contre le négationnisme et le révisionnisme, crucial tant pour l'enseignement de l'histoire que pour la réforme institutionnelle. Avec l'éducation, ces politiques peuvent contribuer à développer des cultures et à former des individus capables de défendre à terme les objectifs de prévention (A/72/523, par. 79 et 80).

50. La Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a présenté deux études sur le discours historique et le discours mémoriel dans des sociétés divisées et des sociétés sortant d'un conflit, auxquelles elle a travaillé en étroite collaboration avec le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition (voir A/68/296, par. 86). Les actions menées dans le domaine de la culture peuvent contribuer à la justice transitionnelle en s'attachant à promouvoir l'interaction et la compréhension culturelles, l'échange des points de vue sur le passé et le façonnage d'un paysage culturel faisant écho à la diversité culturelle (A/HRC/25/49, par. 47 et 48). La Rapporteuse spéciale a recommandé que l'enseignement de l'histoire et les processus mémoriels s'inscrivent dans une démarche fondée sur différentes perspectives en vue de

promouvoir l'engagement civique et l'esprit critique et de stimuler le débat sur la représentation de l'histoire et sur les défis contemporains.

51. Le Rapporteur spécial actuel entend ainsi examiner les expériences nationales (et si possible régionales) et les débats de fond concernant la contribution de l'éducation et de l'enseignement de l'histoire à la réalisation des objectifs de la justice transitionnelle et étudier la manière dont ces objectifs peuvent permettre de repérer les lacunes de l'éducation et éclairer la réforme du secteur éducatif. Il faudrait particulièrement veiller, en réformant l'éducation et en élaborant les programmes scolaires, à ne minimiser ni la responsabilité de l'État dans les violations ni l'importance du droit des victimes à la vérité, à la justice et à la réparation.

D. Perspective sexospécifique

52. Comme le Rapporteur spécial l'a précisé dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, une perspective sexospécifique était systématiquement intégrée dans l'ensemble des travaux menés au titre de son mandat (A/HRC/21/46, par. 58 et 59), qu'il s'agisse des questions thématiques, comme les défis rencontrés par les commissions vérité (A/HRC/24/42, par. 36), les stratégies de poursuites judiciaires (A/HRC/27/56, par. 36 e), 57 c) et 86), les réparations (A/69/518, par. 68 à 73) et les garanties de non-répétition (A/HRC/30/42, par. 63), ou des visites de pays.

53. Parmi les questions examinées à ce jour par le titulaire du mandat au cours de ses visites dans les pays, on peut citer : l'identification de la dimension sexospécifique des violations et abus commis pendant des périodes de conflit et/ou de répression ; l'insuffisance de l'attention accordée aux femmes et de l'implication des femmes dans les consultations nationales sur les politiques relatives à la justice transitionnelle ; l'insuffisante représentation des femmes dans les commissions vérité, ainsi que la nécessité de dispenser à tous les membres des commissions et autres membres des mécanismes de justice transitionnelle une formation sur la conception et l'application de stratégies soucieuses d'égalité entre les sexes qui tiennent compte de la différence entre les hommes et les femmes ; les difficultés de la prise en compte des femmes dans les dispositifs de réparation ; et la nécessité d'assurer l'accès des femmes à la terre dans le contexte des réparations et des réformes foncières.

54. La plupart des débats dans le domaine de la justice transitionnelle axés sur la problématique hommes-femmes continuent de s'attacher aux femmes en tant que victimes de violences sexuelles. Une autre question essentielle régulièrement analysée du point de vue théorique et pratique est celle des réparations et de leur potentiel de transformation (A/69/518, par. 72)¹. Le Rapporteur spécial a l'intention d'établir l'année prochaine, en consultation avec les parties prenantes, un rapport thématique dans lequel seront définies, analysées et exposées les expériences concrètes en matière de réparation dans une perspective sexospécifique (voir par. 39 et 40 ci-dessus).

55. Dans un autre rapport thématique, le Rapporteur spécial étudiera attentivement et définira les aspects multidimensionnels d'une perspective sexospécifique pour les quatre axes de son mandat.

56. Plusieurs questions ont trait au renforcement de l'implication et de la participation des femmes dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et mécanismes nationaux de justice transitionnelle. L'important potentiel que les femmes présentent pour ces processus déterminants demeure souvent en grande partie inutilisé, négligé ou méconnu. À cet égard, les travaux du Rapporteur spécial devront prendre en compte les facteurs politiques et sociaux qui font obstacle à l'inclusion des femmes. Si les femmes ont dans de nombreux cas contribué de façon capitale aux initiatives communautaires locales, elles sont rarement associées aux processus décisionnels.

¹ Voir aussi la note d'orientation du Secrétaire général intitulée « Réparations pour les victimes de violences sexuelles commises en période de conflit », disponible à l'adresse : https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/Women/WRGS/PeaceAndSecurity/ReparationsForCRSV_FR.pdf.

57. Les processus entourant les accords de paix, qui sont encore souvent entre les mains de représentants de sexe masculin de l'élite politique et militaire, en sont une bonne illustration. Il est rare en outre que les femmes bénéficient des réformes décidées, alors qu'elles jouent un rôle non négligeable dans l'avènement des nouvelles politiques. Le caractère plus intégrateur des dernières expériences suscite toutefois quelque espoir. Il importe donc de mieux définir les conditions préalables à la création d'un environnement favorable aux femmes dans leur diversité afin de permettre à celles-ci de jouer un rôle plus dynamique dans ces processus.

58. Un autre sujet qui mérite d'être creusé dans ce contexte est la manière dont l'éducation – formelle comme informelle – et la socialisation civique et politique peuvent contribuer à la pérennité de « masculinités » patriarcales qui affectent la forme et l'application des processus de justice transitionnelle.

E. Justice transitionnelle et acteurs non étatiques

59. Comme celui de la protection et de la promotion des droits de l'homme, le secteur de la justice transitionnelle se heurte au fait que le cadre juridique international actuel reste centré sur l'État. Tout en relevant un certain nombre de développements importants en droit international, notamment le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et les normes non contraignantes applicables à certains domaines de la justice transitionnelle, le Rapporteur spécial souligne que le cadre juridique ne s'est pas encore adapté pour tenir compte du pouvoir et du contrôle de fait exercés par les acteurs non étatiques, ce qui a des répercussions s'agissant non seulement des abus commis par certains de ces acteurs sur les personnes et de la question du droit de ces dernières à obtenir réparation au même titre que les victimes d'atteintes aux droits de l'homme commises par l'État, mais aussi de la manière dont les mesures de justice transitionnelle devraient être conçues et adaptées aux situations sur le terrain.

60. Lorsqu'il s'agit des acteurs non étatiques, l'écrasante majorité des travaux des praticiens et des écrits universitaires portent sur les situations de conflit (et de post-conflit) et sur l'existence de groupes d'opposition armés, de groupes paramilitaires, de groupes terroristes, de mercenaires, d'organisations mafieuses, de gangs urbains et d'autres groupes similaires, ainsi que sur leurs différentes structures et modes opérationnels. Mais l'impact de ces acteurs non étatiques n'a pas été systématiquement analysé du point de vue de la pertinence des mécanismes de justice transitionnelle, particulièrement dans les situations de post-conflit caractérisées par la faiblesse des institutions, qui diffèrent sensiblement de celles qui ont vu l'adoption des premières mesures de justice transitionnelle (voir A/HRC/36/50).

61. Outre ce type particulier d'acteurs non étatiques, le Rapporteur spécial portera son attention sur le rôle constructif que d'autres entités non étatiques peuvent jouer dans des contextes de transition, par exemple les sociétés (transnationales), les acteurs religieux et autres acteurs confessionnels, les médias et les artistes. Il estime que le potentiel productif d'acteurs comme ceux-ci a été jusqu'à présent insuffisamment étudié, et donc sous-utilisé.

62. À titre d'exemple, il évoque une étude conjointe récente du Rapporteur spécial et du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, qui a mis en relief le rôle que les responsables et les acteurs religieux peuvent jouer dans la prévention des atrocités criminelles (A/HRC/37/65, par. 81 à 83), se référant spécifiquement au Plan d'action à l'intention des responsables et des acteurs religieux en vue de prévenir l'incitation à la violence pouvant conduire à des atrocités criminelles².

63. En raison de la complexité s'attachant aux différents acteurs mentionnés (sociétés transnationales, acteurs religieux et autres acteurs confessionnels, médias et artistes), ces questions méritent sans doute de faire l'objet de rapports thématiques différents ou bien d'études conjointes menées avec un ou plusieurs titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme.

² Voir www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf.

F. Participation des victimes et question de l'appropriation

64. À partir du rapport établi par son prédécesseur sur la participation des victimes aux mesures de justice transitionnelle, qui examinait les différents types de participation en fonction des quatre axes du mandat et décrivait les conditions nécessaires à la réussite d'une telle participation (A/HRC/34/62), et du rapport sur les consultations nationales concernant la conception et la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle, qui considérait les conditions permettant le succès de ces consultations, les problèmes opérationnels qu'elles posaient et leur contribution à la légitimité des transitions (A/71/567), le Rapporteur spécial entend se pencher sur la question de la participation des victimes et de la centralité des victimes en tant que question transversale, qui couvrira aussi bien ses travaux thématiques que ses activités liées aux pays.

65. L'inclusion et la participation sont deux éléments qui visent à faire en sorte que les mesures de justice transitionnelle répondent aux griefs des victimes et des communautés affectées et surtout leur offrent des réparations. Le Rapporteur spécial a l'intention de travailler avec les organisations de la société civile concernées et les associations de victimes en vue de définir plus précisément les facteurs démontrant les effets au bout du compte bénéfiques de la participation tant pour les victimes que pour la société tout entière. À cet égard, il se propose également de considérer des moyens de participation moins formels – des moyens qui sont restés à ce jour invisibles et ont donc été négligés.

66. La participation des victimes est aussi susceptible de modifier la dynamique en ce qui concerne l'appropriation de la genèse du processus de la justice transitionnelle et de sa mise en œuvre. Le fameux principe souvent proclamé d'« appropriation locale » mérite à cet égard d'être précisé, de même que ses conséquences pour les processus de justice transitionnelle à mesure de leur déroulement. Le Rapporteur spécial entend étudier tout au long de son mandat le point d'interaction entre la participation et l'appropriation, notamment en s'appuyant sur des exemples récents observés dans différents États et sur les études connexes déjà menées par des praticiens.

G. Justice transitionnelle et objectifs de développement durable

67. La justice a trop souvent été sacrifiée au profit du développement économique à court terme et d'impératifs de « stabilité », au mépris des obligations qui incombent à l'État de répondre des violations flagrantes des droits de l'homme³. Le précédent Rapporteur spécial a par conséquent plaidé pour que la justice et le souci des droits de l'homme soient fermement ancrés dans le nouveau programme de développement pour l'après-2015. Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/68/345), il a expliqué que la justice, la sécurité et le développement ne sauraient être poursuivis aux dépens l'un de l'autre et il a mis en lumière le potentiel pour le développement des mesures étayant les quatre axes du mandat.

68. Les violations flagrantes des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire affectent non seulement les victimes directes mais rejaillissent sur toute la société, ce qui amplifie leur effet négatif⁴. Les violations massives des droits de l'homme laissent dans leur sillage des conditions qui font obstacle au développement, comme par exemple un affaiblissement chez les populations du sentiment d'être titulaires de droits et une profonde défiance sociale (voir par. 35 à 38 ci-dessus).

69. La justice transitionnelle et le développement humain visent à édifier des sociétés justes, pacifiques et inclusives, et donc se complètent et se renforcent mutuellement. Les cadres de développement passés ont salué des réussites en matière de développement dans des pays par ailleurs marqués par des déficits de taille en matière de sécurité, de justice et de droits. Or l'expérience a montré que les actions de développement étriquées ignorant les

³ Voir aussi la déclaration faite par le Rapporteur spécial précédent devant la Troisième Commission à la soixante-huitième session de l'Assemblée générale, le 25 octobre 2013, disponible à l'adresse suivante : <https://papersmart.unmeetings.org/media2/703424/statement-by-mr-pablo-de-greiff-item-69.pdf>.

⁴ Ibid.

considérations de justice ou de droits n'aboutissent pas à un développement humain durable.

70. La pensée du développement a nettement évolué depuis l'époque où le développement était considéré comme une simple affaire de croissance économique : aujourd'hui la notion de développement humain englobe des aspects liés à la conception des institutions, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité, ainsi que des indicateurs plus larges de bien-être. Les agents du développement comprennent désormais que, dans les situations de transition, les mesures de justice transitionnelle peuvent aider à édifier des sociétés reposant sur l'état de droit et capables de favoriser le développement humain. Du fait de ce changement d'orientation, le lien entre état de droit, droits et développement fait l'objet d'une attention accrue. Les agents du développement se mobilisent en outre de plus en plus pour donner à la société civile les moyens d'exercer ses droits et de participer à l'élaboration des politiques. De plus, les acteurs de la justice transitionnelle et du développement coopèrent davantage pour remédier aux causes profondes des conflits et des violences qui sont souvent au cœur de l'exclusion économique et sociale, de la discrimination et des inégalités⁵.

71. Alors que les cadres de développement passés, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement, ont échoué à évaluer tant les obligations juridiques que les aspirations populaires en matière de justice, les objectifs de développement durable adoptés en 2015 ont introduit avec l'objectif 16 un certain nombre de cibles qui ont directement trait à des buts de justice transitionnelle, comme par exemple :

- Promouvoir l'état de droit et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité ;
- Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes ;
- Réduire toutes les formes de violence ;
- Réduire la corruption et renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés ;
- Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions ;
- Garantir l'accès public à l'information.

72. Des mesures diversifiées de justice transitionnelle peuvent aussi contribuer à d'autres objectifs de développement durable, par exemple à l'objectif 4, qui consiste à assurer une éducation de qualité pour tous dans des conditions d'égalité, à l'objectif 5, qui vise à assurer l'égalité entre les sexes et à autonomiser les femmes et les filles, ou encore à l'objectif consistant à réduire les inégalités dans et entre les pays. Le lien entre l'éducation et la justice transitionnelle a été examiné plus haut. S'attaquer aux lois, aux pratiques et aux institutions qui reproduisent les inégalités entre les sexes et la violence sexiste est aussi un aspect essentiel des processus de transition. Les violations des droits fondamentaux touchant les femmes d'une façon disproportionnée, il importe de veiller à ce que le développement et le processus de justice transitionnelle soient porteurs de changement pour la vie des femmes. En outre, les processus de justice transitionnelle peuvent contribuer à réduire les inégalités et la marginalisation en augmentant le pouvoir d'agir, en développant le capital social et en luttant contre les inégalités structurelles⁶.

73. Aussi le Rapporteur spécial a-t-il l'intention d'entreprendre une étude axée sur la pratique concernant les aspects de la justice transitionnelle qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable et qui en découlent. Cette étude s'appuiera sur les travaux fondateurs du Rapporteur spécial précédent et couvrira l'ensemble des objectifs.

⁵ Voir PNUD, « Helen Clark: A Role for Development in Transitional Justice: the Arab Spring and Beyond », 14 novembre 2011.

⁶ Ibid. Voir aussi David Tolbert et Roger Duthie, « Transitional Justice in Countries Emerging from Conflict: A Step Toward Sustainable Peace and Development », ICTJ, 31 mai 2018.

H. Justice transitionnelle et corruption

74. Au départ, les mécanismes de justice transitionnelle ne prévoyaient pas de traiter les violations liées à la corruption ou d'autres infractions économiques, étant axés sur les violations flagrantes des droits civils et politiques, telles que les disparitions, les exécutions extrajudiciaires, la torture et autres mauvais traitements. Mais peu à peu, le champ d'application des mécanismes de recherche de la vérité s'est élargi pour couvrir les violations des droits économiques, sociaux et culturels (avec, par exemple, la Commission pour la réception, la vérité et la réconciliation à Timor-Leste), les infractions économiques (avec la Commission Vérité et Réconciliation au Libéria) et la corruption à grande échelle et l'exploitation des ressources nationales et publiques (Commission Vérité, Justice et Réconciliation au Kenya) (voir aussi A/HRC/24/42, par. 35).

75. La question des défis posés par la corruption et la manière de s'y attaquer et d'y remédier en période de transition politique est passée au premier plan ces cinq à sept dernières années, quand la corruption s'est avérée être, dans un certain nombre de pays, un grief majeur, aux côtés du chômage et d'autres violations des droits sociaux et économiques, sans compter les violations généralisées des droits civils et politiques.

76. Le phénomène de la corruption est alors apparu sous un jour nouveau, étant considéré comme un catalyseur de diverses autres violations flagrantes, un moyen d'octroyer le pouvoir économique et politique à des fins privées ou partisans et de maintenir ainsi une culture d'oppression. La corruption endémique dans le secteur public résulte d'une grave défaillance en matière de gouvernance qui peut se développer puis être alimentée par les faiblesses de l'état de droit, avec par exemple des institutions inefficaces en matière de responsabilisation et de participation civique, à quoi s'ajoute un État moins soucieux de l'intérêt général que désireux de maintenir en place les gens au pouvoir.

77. Dans ces circonstances, il est évident qu'une meilleure compréhension du problème de la corruption permettra non seulement de faire plus de lumière sur les conditions qui ont permis la commission en premier lieu de violations flagrantes mais aussi d'identifier les faiblesses structurelles auxquelles il faudrait remédier au titre des « garanties de non-répétition ».

78. Le Rapporteur spécial se propose, d'une part, de consacrer une analyse approfondie et une étude théorique à la question de l'interaction entre la corruption et les violations flagrantes tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels, et d'autre part, de passer en revue les pratiques récentes des mécanismes de justice transitionnelle visant à lutter contre la corruption et d'autres infractions économiques, et leurs liens et leur interaction avec d'autres institutions de l'État dans le domaine de la corruption.

VI. Conclusions et recommandations

79. Comme suite à l'appel de son prédécesseur en faveur d'une approche globale de la justice traditionnelle, ancrée dans des normes permettant de prévenir et réparer les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire, le Rapporteur spécial entend développer le mandat plus avant pour répondre aux défis qui se posent actuellement dans le domaine de la justice transitionnelle et dans des domaines interconnectés mais rarement coordonnés avec les initiatives en matière de justice de transition.

80. Le Rapporteur spécial souligne que l'évolution du mandat se fera en conformité avec le système des droits de l'homme, dont il fait partie, garantissant des échanges mutuellement bénéfiques tout en privilégiant, au plan herméneutique, une perspective « pro persona ».

81. Coopérant avec tous les acteurs concernés dans un esprit constant de dialogue et d'ouverture, le Rapporteur spécial s'engage à faire le point, tout au long de son travail, sur les activités relevant de chacun des quatre axes de son mandat, notamment

sur la nouvelle jurisprudence des entités internationales, régionales ou nationales compétentes et les bonnes pratiques qu'il jugera important de partager.

82. Le Rapporteur spécial a défini les domaines d'intérêt qu'il a l'intention de développer et d'évaluer tout au long de son mandat et il en donne un premier aperçu. Ces domaines ont trait à toute une série de questions, dont celles qui sont au cœur du secteur de la justice transitionnelle et des questions transversales, ainsi qu'à des domaines voisins où se posent des problèmes similaires.

83. D'une façon générale, le Rapporteur spécial portera son attention sur la lutte contre l'impunité et l'instauration (la restauration) de la confiance, deux objectifs de la justice transitionnelle qui relient tous les autres. Il insiste sur la nécessité de réorienter les efforts en vue d'améliorer l'efficacité des procédures de justice, soulignant que la notion de justice ne se limite pas à la justice pénale, même si naturellement elle l'inclut.

84. Tout au long de son mandat, le Rapporteur spécial a l'intention de multiplier les possibilités d'échange de données d'expérience et de pratiques aux niveaux national et régional dans les quatre domaines du mandat, en suivant une approche fondée sur les droits de l'homme.

85. Dans le cadre de ses futurs travaux, en particulier sur les garanties de non-répétition, le Rapporteur spécial entend continuer de s'écarter d'une approche purement « réactive », centrée sur les institutions, au profit d'une approche plus « préventive », englobant des domaines qui dépassent celui des institutions ayant directement commis des violations en premier lieu. À cet égard, le Rapporteur spécial entend s'attacher à des secteurs plus larges prometteurs en matière de prévention, notamment au secteur de l'éducation formelle et informelle.

86. Un autre domaine clef d'intervention sera le renforcement de la perspective sexospécifique tant dans le cadre des travaux thématiques qu'au niveau des interventions auprès des pays. Le Rapporteur spécial établira notamment un rapport thématique complet qui examinera de près et définira les aspects multidimensionnels d'une perspective sexospécifique pour les quatre axes du mandat.

87. En ce qui concerne les acteurs non étatiques, le Rapporteur spécial a l'intention de se concentrer sur deux questions : premièrement, l'impact des groupes armés, en particulier dans les situations de conflit (post-conflit) caractérisées par la faiblesse des institutions, et les questions qui s'ensuivent s'agissant de la pertinence des mécanismes de justice transitionnelle ; deuxièmement, le rôle constructif que d'autres acteurs non étatiques – sociétés (notamment transnationales), acteurs religieux ou autres acteurs confessionnels, médias et artistes – peuvent jouer pour contribuer à la réalisation des objectifs de la justice transitionnelle.

88. En outre, le Rapporteur spécial s'efforcera de déterminer plus précisément les facteurs liés aux effets bénéfiques de la participation des victimes et de la société dans son ensemble, en examinant les moyens formels comme informels de participation. Il étudiera aussi le point d'interaction entre la participation et l'appropriation, ainsi que les conséquences qui en découlent pour les processus de justice transitionnelle.

89. En matière de développement, le Rapporteur spécial a l'intention d'entreprendre une étude axée sur la pratique concernant les aspects de la justice transitionnelle qui sont nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de développement durable et qui découlent de leur réalisation, en s'appuyant sur les travaux fondateurs de son prédécesseur.

90. Enfin, le Rapporteur spécial se propose d'entreprendre une évaluation approfondie et une étude théorique sur la question de l'interaction entre la corruption et les violations flagrantes tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels dans les situations de transition, et de passer en revue les pratiques récentes des mécanismes de justice transitionnelle visant à lutter contre la corruption et d'autres infractions économiques.