



Conseil de sécurité

Distr. générale
23 août 2004
Français
Original: anglais

Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit

Rapport du Secrétaire général

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

04-39530* (F) 110804 230804



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		3
I. Introduction	1	5
II. Renforcement de la justice après un conflit ou des exactions	2–4	5
III. Forger une conception commune de la justice dans le système des Nations Unies	5–8	6
IV. Fonder l'assistance sur les normes internationales	9–10	7
V. Définir le rôle des opérations de paix de l'ONU	11–13	8
VI. Évaluer les capacités et les besoins nationaux	14–16	9
VII. Soutenir les partisans locaux de la réforme	17–18	10
VIII. Comprendre le contexte politique	19–22	11
IX. Adopter des démarches intégrées et complémentaires	23–26	12
X. Remédier à l'absence de légalité	27–33	13
XI. Renforcer les systèmes nationaux d'administration de la justice	34–37	15
XII. Tirer les enseignements de l'expérience des tribunaux pénaux ad hoc	38–48	17
XIII. Conforter la Cour pénale internationale dans son rôle	49	21
XIV. Faciliter l'établissement de la vérité	50–51	21
XV. Assainir la fonction publique	52–53	22
XVI. Mettre en œuvre les réparations	54–55	23
XVII. Coordonner nos efforts	56–59	24
XVIII. Étoffer nos fichiers d'experts	60–63	25
XIX. Pour aller de l'avant : conclusions et recommandations	64–65	26

Résumé

Depuis quelques années, l'Organisation des Nations Unies prête une attention accrue aux questions relatives à l'administration de la justice pendant une période de transition et au rétablissement de l'état de droit dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, et cette expérience est riche d'enseignements pour ses activités futures. La réussite dépendra d'un certain nombre de facteurs décisifs, dont la capacité de fonder les normes internationales sur une base commune et de mobiliser les ressources que nécessite un investissement durable dans la promotion de la justice. Nous devons apprendre aussi à éviter les solutions toutes faites et l'importation de modèles étrangers, et à appuyer plutôt notre action sur des évaluations nationales, la participation des acteurs nationaux et les besoins et aspirations locaux. Pour être efficaces, nos stratégies devront renforcer à la fois les capacités techniques et la volonté politique d'entreprendre des réformes. Il faut donc que l'ONU soutienne les partisans locaux de la réforme, aide à accroître les moyens dont disposent les institutions judiciaires nationales, facilite les consultations nationales sur la réforme du système judiciaire et l'administration de la justice pendant la période de transition et contribue à remédier à l'absence de légalité qui est manifeste dans tant de sociétés sortant d'un conflit.

La justice, la paix et la démocratie ne sont pas des objectifs qui s'excluent mutuellement, mais au contraire des impératifs se renforçant les uns les autres. Les faire progresser toutes les trois sur un terrain fragilisé par un conflit exige une planification stratégique, une intégration rigoureuse et un échelonnement judicieux des activités. Nous n'obtiendrons pas de bons résultats si nous axons nos efforts sur une seule institution, ou si nous nous désintéressons de la société civile ou des victimes. S'agissant du secteur de la justice, nous devons prendre en compte l'ensemble des institutions interdépendantes qui le composent, être attentifs aux besoins des groupes clefs et veiller à la complémentarité des mécanismes responsables de l'administration de la justice pendant la période de transition. Notre rôle principal n'est pas de mettre en place des structures internationales se substituant aux institutions nationales, mais d'aider à renforcer les capacités locales dans le domaine de la justice.

Dans certains cas, des tribunaux internationaux ou mixtes ont été établis pour juger les crimes perpétrés par le passé dans des sociétés déchirées par la guerre. Ces tribunaux ont aidé à rendre justice aux victimes et à leur redonner l'espoir, à lutter contre l'impunité des auteurs d'exactions et à enrichir la doctrine en matière de droit pénal international. Leur coût a toutefois été élevé et ils n'ont guère contribué à doter les pays concernés de capacités durables dans le domaine de l'administration de la justice. La Cour pénale internationale suscite un nouvel espoir de voir l'impunité reculer durablement: aussi convient-il d'encourager de plus nombreuses ratifications de son statut.

Mais si les tribunaux jouent un rôle important, l'expérience que nous avons acquise en ce qui concerne les commissions de vérité montre aussi que ces dernières peuvent les compléter utilement dans les efforts en faveur de la justice et de la réconciliation, parce que leur démarche est centrée sur les victimes et qu'elles aident à établir les faits et à recommander des mesures réparatrices. De même, en soutenant

les processus d'assainissement de la fonction publique, nous avons constaté que ces processus sont un élément vital de l'administration de la justice pendant la période de transition et, lorsque les droits des victimes comme des accusés sont respectés, un moyen essentiel de restaurer la confiance du public dans les institutions nationales. Aider les victimes nécessite aussi des programmes d'indemnisation bien conçus, qui sont en eux-mêmes le gage que la justice ne s'intéresse pas seulement aux coupables, mais aussi à celles et ceux qui ont souffert par leur faute. Intensifier l'assistance fournie par l'ONU dans tous ces domaines exige que nous nous efforcions de resserrer la coordination entre tous les acteurs, que nous étoffions nos fichiers d'experts et renforçons nos moyens techniques et que nous consignions, analysions et prenions en compte de manière plus systématique les enseignements tirés à la faveur de l'exécution des mandats approuvés par le Conseil de sécurité, des processus de paix et des opérations menées dans le cadre des missions de paix de l'ONU.

I. Introduction

1. Le 24 septembre 2003, le Conseil de sécurité s'est réuni au niveau ministériel pour examiner le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans l'instauration de la justice et de l'état de droit dans les sociétés se relevant d'un conflit¹. Au cours d'une séance publique tenue le 30 septembre 2003, les États Membres ont été invités à contribuer à ce processus². Dans une déclaration publiée à l'issue de la séance du 24 septembre³, le Président du Conseil de sécurité, s'exprimant au nom de ce dernier, a noté la somme de compétences et d'expérience acquises par le système des Nations Unies en la matière et souligné la nécessité d'exploiter ces compétences et cette expérience afin que l'on puisse tirer les enseignements du passé et aller de l'avant. Le Conseil de sécurité a accueilli favorablement ma proposition de lui soumettre un rapport propre à l'éclairer dans la poursuite de sa réflexion sur ces questions. À sa séance du 26 janvier 2004 sur le point intitulé « Réconciliation nationale après un conflit : rôle de l'Organisation des Nations Unies », il m'a invité à tenir compte, dans ce rapport, des vues sur la question qui avaient été exprimées au cours du débat⁴. Le présent rapport est soumis conformément à ces demandes.

II. Renforcement de l'état de droit et de l'administration de la justice après un conflit

2. Le présent rapport a pour objet d'appeler l'attention sur les questions essentielles et les principaux enseignements à tirer de l'expérience de l'Organisation en ce qui concerne la promotion de la justice et de l'état de droit dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit⁵. Il ressort clairement de notre expérience de ces 10 dernières années qu'il n'est possible de consolider la paix dans la période qui suit immédiatement la fin d'un conflit, et de la préserver durablement, que si la population est assurée d'obtenir réparation à travers un système légitime de règlement des différends et d'administration équitable de la justice. Dans le même temps, la vulnérabilité accrue des femmes, des enfants, des prisonniers et détenus, des personnes déplacées, des réfugiés et autres minorités, que l'on constate dans toutes les situations de conflit ou postérieures à un conflit, fait du rétablissement de l'état de droit un impératif urgent.

3. Or, aider des sociétés déchirées par la guerre à rétablir l'état de droit et à réparer les exactions massives commises dans le passé, alors même que les institutions sont dévastées, les ressources épuisées, la sécurité compromise et la population traumatisée et divisée, est une tâche formidable, souvent écrasante. Il faut prêter attention à d'innombrables déficiences, parmi lesquelles l'absence de volonté politique en faveur d'une réforme, le manque d'indépendance des institutions judiciaires, des capacités techniques nationales inadéquates, des ressources matérielles et financières insuffisantes, un gouvernement qui n'a pas la confiance du public, une administration bafouant les droits de l'homme et, de manière plus générale, une situation où la paix et la sécurité font défaut. Au fil des ans, l'Organisation des Nations Unies a acquis une expérience considérable de la manière de faire face à chacune de ces déficiences majeures. Des départements, des organismes, des programmes et des fonds, ainsi que des spécialistes de l'ensemble du système, ont été mobilisés pour contribuer dans de nombreux pays en transition, déchirés par la guerre ou sortant d'un conflit, à l'accomplissement de ces tâches

complexes mais vitales que sont la réforme et le développement des institutions garantes de l'état de droit.

4. Certes, en matière de justice et de légalité, quelques mesures préventives valent mieux qu'une lourde intervention une fois que le mal est fait. Si l'ONU a conçu ses efforts de façon que la population puisse constater de manière tangible qu'ils tiennent compte de l'urgence de ses besoins dans le domaine de la sécurité et visent à réparer les graves injustices commises pendant la guerre, elle n'a souvent rien fait pour éliminer les causes premières du conflit. Or, c'est en s'attaquant aux causes du conflit, par des moyens légitimes et justes, que la communauté internationale peut aider à prévenir une future résurgence du conflit. La paix et la stabilité ne peuvent prévaloir que si la population perçoit la possibilité de résoudre, par des voies légitimes et justes, des questions politiquement sensibles telles que la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, l'inégalité d'accès aux richesses et aux services sociaux, les abus de pouvoir, le déni du droit à la propriété ou à la citoyenneté, et les différends territoriaux entre États. De ce point de vue, prévenir est le premier impératif de la justice.

III. Forger une conception commune de la justice dans le système des Nations Unies

5. Des concepts tels que ceux de « justice », d'« état de droit » et « d'administration de la justice pendant la période de transition » sont essentiels pour comprendre les efforts de la communauté internationale visant à promouvoir les droits de l'homme, protéger les personnes de la peur et du besoin, régler les litiges en matière de propriété, stimuler le développement économique, promouvoir une gouvernance responsable, et résoudre pacifiquement les conflits. Ils nous permettent de définir tout à la fois nos objectifs et nos méthodes. Pourtant, ces concepts sont définis et compris de multiples façons, même parmi nos partenaires les plus proches dans ce domaine. Au niveau opérationnel, ils recourent en grande partie d'autres concepts connexes, tels que réforme des institutions chargées de la sécurité, réforme de l'appareil judiciaire et réforme des méthodes de gouvernement. Coopérer efficacement dans ce domaine exige une compréhension commune des concepts clefs.

6. Le concept d'« état de droit » ou de « légalité » s'inscrit au cœur même de la mission de l'Organisation. Il désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.

7. L'Organisation des Nations Unies conçoit la « justice » comme un idéal de responsabilité et d'équité en ce qui concerne la protection et de revendication des droits et la prévention et la punition des violations. La justice implique la prise en considération des droits de l'accusé, des intérêts de la victime, et du bien-être de la

société tout entière. C'est un concept enraciné dans toutes les cultures et les traditions nationales, et même si l'administration de la justice nécessite habituellement des mécanismes judiciaires formels, les mécanismes traditionnels de règlement des différends n'en sont pas moins eux aussi pertinents. La communauté internationale s'efforce depuis plus d'un demi-siècle de définir collectivement les conditions de fond et de procédure que requiert une bonne administration de la justice.

8. Le concept d'« administration de la justice pendant la période de transition » qui est examiné dans le présent rapport englobe l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures.

IV. Fonder l'assistance sur les normes internationales

9. Le fondement normatif de nos efforts pour promouvoir l'état de droit est la Charte des Nations Unies elle-même, que complètent les quatre piliers du système juridique international moderne : la législation internationale en matière de droits de l'homme⁶; le droit international humanitaire; le droit pénal international; et le droit international des réfugiés. Ces sources comprennent les nombreuses normes relatives aux droits de l'homme et à la justice pénale qui ont été élaborées au cours des 50 dernières années par l'Organisation des Nations Unies⁷. Il s'agit là de normes d'application universelle qui ont été adoptées sous les auspices de l'ONU et qui doivent donc constituer le fondement normatif de toutes les activités entreprises par elle en vue de promouvoir la justice et l'état de droit.

10. Les normes de l'ONU ont été élaborées et adoptées par les pays du monde entier et incorporées à l'ensemble des systèmes juridiques des États Membres, que ceux-ci soient fondés sur la *common law*, le droit romain, le droit islamique ou d'autres traditions juridiques. De la sorte, ces normes possèdent une légitimité dont on ne saurait dire qu'elle caractérise les modèles nationaux exportés qui, bien trop souvent, traduisent davantage les intérêts ou l'expérience propres des donateurs et fournisseurs d'assistance que les intérêts réels ou les besoins en matière de renforcement du système juridique des pays bénéficiaires. Elles définissent en outre le cadre normatif de l'engagement de l'ONU, en cela, par exemple, que ses tribunaux ne peuvent en aucun cas autoriser la peine capitale, que les accords de paix entérinés par l'ONU ne peuvent en aucun cas promettre l'amnistie pour les actes de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou les atteintes graves aux droits de l'homme, et que, partout où l'ONU a reçu pour mandat d'assumer des fonctions décisionnelles ou judiciaires, les mécanismes mis en œuvre par elle doivent, dans l'administration de la justice, appliquer scrupuleusement les normes internationales en matière de droits de l'homme.

V. Définir le rôle des opérations de paix de l'ONU

11. Toutes les opérations de paix n'ont pas pour mandat de s'occuper des activités relatives à l'administration de la justice pendant la période de transition et à l'état de droit. Les administrations transitoires mises en place au Kosovo (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo) et au Timor oriental (Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental/Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental), avaient toutefois des responsabilités directes dans l'administration des services judiciaires, de police et pénitentiaires. L'état de droit et la justice constituaient un important volet d'autres missions, notamment celles qui ont été envoyées en El Salvador (Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador) et au Guatemala (Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala), ainsi que plus récemment en Côte d'Ivoire (Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire/Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire), au Libéria (Mission des Nations Unies au Libéria) et en Haïti (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti), preuve de l'attention accrue que l'ONU apporte à ces questions.

12. Au Siège, l'appui aux opérations de paix en ce qui concerne le renforcement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition revêt différentes formes : évaluation des besoins, planification de la mission, sélection et déploiement de fonctionnaires spécialisés, et conseils et soutien fournis aux éléments des missions chargés de faire respecter l'état de droit. Sur le terrain, les missions de l'ONU se sont efforcées, entre autres, de renforcer les institutions nationales chargées de faire appliquer la loi et d'administrer la justice, de faciliter les consultations nationales sur la réforme de la justice, de coordonner l'assistance internationale en matière de renforcement de l'état de droit, d'observer le fonctionnement des tribunaux et de faire rapport à ce sujet, de former les magistrats et fonctionnaires de l'appareil judiciaire national, d'appuyer les organismes locaux chargés de la réforme du système judiciaire, et de conseiller les institutions du pays d'accueil chargées de faire respecter la légalité. Nos opérations ont aidé les autorités nationales à assainir les services de police et la magistrature assise et debout et à sélectionner les nouveaux fonctionnaires, à rédiger une nouvelle constitution, à réviser les lois, à informer et éduquer le public, à mettre en place des médiateurs et des commissions des droits de l'homme, à renforcer les associations d'avocats pénalistes, à instituer un service d'assistance juridique, à créer des instituts de formation juridique, et à accroître la capacité de la société civile de contrôler le fonctionnement des institutions judiciaires. Les missions de paix ont aussi aidé les pays d'accueil à réparer les violations passées des droits de l'homme, en mettant sur pied des tribunaux, des mécanismes d'établissement de la vérité et de réconciliation, et des programmes d'indemnisation des victimes.

13. Ces différentes activités sont difficiles en toutes circonstances. Elles le sont d'autant plus que l'ONU est souvent appelée à planifier les éléments des opérations de paix relatifs à la promotion de l'état de droit dans des délais extrêmement courts, sur la base de brèves missions d'évaluation auprès du pays hôte, et avec un minimum de ressources humaines et financières. Compte tenu du nombre limité de fonctionnaires s'occupant des questions liées à la promotion de l'état de droit et à l'administration de la justice pendant une période de transition, l'ONU a eu le plus grand mal à mener à bien la planification de nouvelles missions, tout en appuyant les activités de renforcement de la légalité menées dans le cadre des opérations en

cours. Le Secrétariat devra s'assurer sans tarder que les services centraux des départements concernés disposent de ressources suffisantes pour répondre à la demande croissante de soutien aux opérations de paix en ce qui concerne le rétablissement de l'état de droit. J'ai l'intention de demander au Comité exécutif pour la paix et la sécurité d'examiner ces questions en vue de soumettre aux États Membres des propositions tendant à renforcer ces ressources.

VI. Évaluer les capacités et les besoins nationaux

14. Au moment de formuler des recommandations à l'adresse du Conseil de sécurité, de planifier le mandat et l'organisation des missions, et de concevoir des programmes d'assistance, il est impératif que, tout comme doit le faire le Conseil lui-même, le système des Nations Unies considère attentivement les besoins particuliers de chaque pays d'accueil en matière de renforcement de l'état de droit et d'administration de la justice. Nous devons donc prendre en compte quantité de facteurs, comme la nature du conflit initial, les volontés des parties, toutes exactions massives commises dans le passé, l'existence de groupes vulnérables, tels que minorités ou personnes déplacées, la situation et le rôle des femmes, la situation des enfants, les incidences des accords de paix en ce qui concerne la promotion de l'état de droit, et la situation et la nature du système, des traditions et des institutions juridiques du pays.

15. Malheureusement, l'assistance fournie par la communauté internationale en matière de renforcement de la légalité n'a pas toujours été adaptée au contexte local. On a trop souvent privilégié les experts, les modèles et les solutions de l'étranger – au détriment de la recherche d'améliorations durables et de l'acquisition de capacités durables. Certes, les experts, nationaux et internationaux, jouent un rôle vital. Mais nous avons appris qu'une intervention efficace et durable commence par une analyse approfondie des capacités et des besoins nationaux, avec le concours aussi large que possible des compétences présentes dans le pays. De plus en plus, l'ONU s'intéresse à des stratégies d'évaluation et de consultation mises en œuvre par les autorités nationales avec la participation active et concrète de toutes les parties prenantes au sein de la société, y compris les fonctionnaires de la justice, la société civile, les associations professionnelles, les chefs traditionnels, et des groupes clefs tels que les femmes, les minorités, les personnes déplacées et les réfugiés. L'évaluation du secteur de la justice est alors effectuée sous la direction de l'administration nationale, qui mobilise à cet effet les juristes nationaux et lance des consultations et des études nationales sur l'administration de la justice pendant la période de transition. Dans ce cadre, l'ONU peut faciliter les réunions, fournir des conseils d'ordre juridique et technique, encourager la participation des femmes et des groupes traditionnellement exclus, appuyer le renforcement des capacités et aider à mobiliser les ressources financières et matérielles, tout en laissant aux partenaires nationaux la maîtrise du processus et des décisions.

16. De même, les tentatives les mieux abouties en matière d'administration de la justice pendant une période de transition doivent en grande partie leur succès à l'ampleur et à la qualité des consultations menées auprès du public et des victimes. Les consultations locales permettent de mieux comprendre la dynamique des conflits passés, les formes que revêt la discrimination et le profil des victimes. Même si la communauté internationale a, parfois, imposé de l'extérieur tel ou tel modèle d'administration de la justice, on voit se dessiner, dans des pays comme la

Sierra Leone et l'Afghanistan, une démarche plus ouverte ayant davantage un caractère consultatif. Les enseignements tirés des efforts passés dans ce domaine éclairent certes la conception des efforts futurs, mais le passé ne peut être qu'un guide. Les solutions préconçues ne sont guère avisées. Mieux vaut utiliser l'expérience acquise ailleurs comme une simple base de départ pour des discussions et des décisions à l'échelon local.

VII. Soutenir les partisans locaux de la réforme

17. En définitive, aucune réforme des institutions garantes de l'état de droit, aucune reconstruction de l'appareil judiciaire, ni aucune initiative en matière d'administration de la justice pendant une période de transition n'a de chances d'aboutir durablement si elle est imposée de l'extérieur. Le rôle de l'ONU et de la communauté internationale devrait être de se montrer solidaires des initiatives locales, et non de se substituer à elles. On l'a vu, il est essentiel de s'appuyer sur une participation réelle du public, en associant à ces efforts les membres des professions juridiques, les pouvoirs publics, les femmes, les minorités, les groupes affectés et la société civile. D'innombrables projets conçus a priori ou importés, aussi méticuleusement réfléchis et élégamment organisés qu'ils aient été, ont échoué sur le plan de la réforme du secteur de la justice. Sans des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public et des initiatives visant à le consulter, il ne faut pas compter que celui-ci comprenne et soutienne les efforts en faveur d'une réforme nationale. Les organisations de la société civile, les associations nationales de magistrats et de juristes, les groupes de défense des droits de l'homme et les défenseurs des victimes et des groupes vulnérables doivent tous être entendus au cours de ce processus. Par-dessus tout, nos programmes doivent viser les partisans locaux de la réforme, les appuyer et leur donner les moyens d'agir. Il faut donc que les opérations de paix aident de manière plus efficace les partenaires nationaux à affiner leur propre vision de la réforme, leurs propres priorités, leurs propres conceptions de l'administration de la justice pendant la période de transition, et leurs propres plans et projets. Le principal rôle que nous pouvons jouer est de faciliter les processus par lesquels diverses parties prenantes définissent de concert les éléments d'un plan national en vue de réparer les injustices commises dans le passé, et d'instaurer une justice durable, en accord avec les normes internationales, les traditions juridiques locales et les aspirations nationales. Pour ce faire, nous devons apprendre à mieux respecter et promouvoir les efforts d'appropriation locaux, les dirigeants locaux et les partisans locaux de la réforme, tout en restant fidèles aux normes de l'Organisation des Nations Unies.

18. Les appuis en faveur de la réforme doivent être cultivés dans toutes les couches de la société, y compris les élites, les ex-combattants et les éléments (non criminels) des anciens régimes qui, tous, doivent avoir la garantie d'être protégés des représailles illicites et injustes et se voir offrir une chance véritable de réintégrer la société. Enfin, dans les situations d'après conflit, et lorsqu'il s'agit de mettre sur pied des mécanismes d'administration de la justice pendant une période de transition, les victimes constituent un groupe particulièrement important. L'ONU doit déterminer leurs intérêts et en tenir compte lorsqu'elle conçoit et met en œuvre de telles mesures. Les victimes et les organisations qui les défendent méritent que la communauté internationale leur prête la plus grande attention.

VIII. Comprendre le contexte politique

19. Si, pour être efficace, toute stratégie de renforcement de l'état de droit doit nécessairement être axée sur les besoins juridiques et institutionnels, elle doit également prendre dûment en compte les facteurs politiques. Le rétablissement des mécanismes d'administration de la justice, la planification des réformes visant à renforcer l'état de droit et la mise en place concertée d'appareils judiciaires transitoires sont des mesures vitales pour l'intérêt public. Leurs aspects, tant politiques que techniques, doivent donc faire l'objet d'une consultation et d'un débat public véritable. On ne peut raisonnablement évaluer les institutions bénéficiaires de l'assistance internationale sous le seul angle des gains d'efficacité sans tenir compte de leur attachement à la défense des droits de l'homme ou de la maturité de leur discours. Dans certains cas, les autorités nationales se sont davantage soucies de consolider leur pouvoir que de renforcer l'état de droit, souvent perçu par elles comme une menace. Mes hauts représentants sur le terrain doivent donc s'employer à appuyer sur le plan politique les réformes relatives à l'administration de la justice et au renforcement de l'état de droit. Par leurs bons offices, ils peuvent contribuer de manière déterminante à donner aux réformateurs une place dans le processus politique, à protéger les institutions chargées de faire appliquer la loi des manipulations politiques et à mobiliser des ressources pour renforcer le secteur de la justice.

20. Or, la communauté internationale a souvent sous-estimé le degré de la volonté politique nécessaire pour appuyer des réformes efficaces tendant à renforcer l'état de droit dans les pays sortant d'un conflit, de sorte qu'elle n'a pas suffisamment fait pour faciliter les consultations publiques sur les questions relatives à la réforme. C'est ainsi que les stratégies et les programmes d'assistance en matière d'administration de la justice ont parfois négligé d'aider les principales parties prenantes à s'accorder sur la nature et le rythme des réformes et la mise en place de nouvelles institutions. L'Organisation des Nations Unies a là aussi un rôle à jouer. Tout comme nous avons appuyé les consultations nationales sous la forme d'élections et de référendums, nous devons appuyer et faciliter celles qui visent à déterminer la politique nationale en ce qui concerne l'administration de la justice pendant la période de transition ou la réforme des institutions garantes de l'état de droit.

21. Tout aussi important est le fait que les réformes tendant à renforcer l'état de droit et l'administration de la justice dans la phase de transition ont souvent lieu en même temps que les premières élections organisées après le conflit et que les tentatives fragiles pour restaurer la paix. Le succès et la légitimité de ces processus exigent un calendrier établi avec soin. La justice et la paix ne sont pas des objectifs antagonistes; au contraire, convenablement mises en œuvre, elles se renforcent l'une l'autre. La question n'est donc en aucun cas de savoir s'il convient de promouvoir la justice et d'établir les responsabilités, mais bien de décider quand et comment le faire. Il faut reconnaître à cet égard que, à quelques notables exceptions près, les opérations de paix des Nations Unies sont planifiées comme des interventions de courte durée, alors que la recherche des responsabilités, le renforcement de l'état de droit et la promotion de la démocratie sont des activités de longue haleine. C'est pourquoi l'on devrait tenir compte, dès les premiers stades de la planification stratégique, de la nécessité de procéder par étapes et de prévoir à l'issue de la

mission la fourniture d'une aide internationale dans ces domaines, notamment en ce qui concerne le développement à long terme.

22. Le choix de la date des élections constitue un problème connexe. L'expérience récente montre que des élections tenues sans préparation suffisante sur le plan politique et dans le domaine de la sécurité et un désengagement prématuré pouvaient nuire au renforcement de l'état de droit au lieu de le faciliter. Pourtant, la communauté internationale encourage encore parfois la tenue d'élections dès la fin d'un conflit dans l'espoir qu'elles conféreront une certaine légitimité aux dirigeants, aux processus et aux institutions politiques. Or, des consultations électorales prématurées ne peuvent déboucher, au mieux, que sur une démocratie de façade. Bien souvent, les élections tenues sous haute surveillance interdisent une véritable participation de certains groupes clefs, tout en exposant la population à des risques inutiles. Dans d'autres cas, les candidats et les partis issus de l'ancien régime, peu enclins à respecter les principes démocratiques et les droits de l'homme, mettent à profit une consultation prématurée pour asseoir leur pouvoir. Dans les cas extrêmes, les élections peuvent radicaliser le débat politique, voire relancer le conflit.

IX. Adopter des démarches intégrées et complémentaires

23. L'expérience acquise confirme qu'en matière de renforcement de l'état de droit et d'administration de la justice pendant la période de transition, les stratégies au coup par coup sont vouées à l'échec dans les pays ravagés par la guerre ou des atrocités. Pour être efficaces, les efforts de promotion de l'état de droit et de la justice doivent avoir un caractère global et associer l'ensemble des institutions, publiques et privées, du secteur de la justice, à l'élaboration et à la mise en place d'un plan stratégique unique conçu et exécuté à l'initiative des autorités nationales. Il importe dans ce cadre de prêter attention aux normes relatives à la justice, aux lois qui les codifient, aux institutions qui les appliquent et aux mécanismes qui les contrôlent, ainsi qu'aux personnes qui ont besoin d'y avoir accès.

24. Ce sont là des leçons durement apprises, à la faveur de plusieurs dizaines d'années de présence de l'ONU sur le terrain. Dans certains cas, par exemple, la communauté internationale a centré son action sur le rétablissement des services de police, en se désintéressant plus ou moins d'autres aspects du secteur de la justice, comme l'activité législative, la prévention de la criminalité, le renforcement de l'appareil judiciaire, l'enseignement du droit, la réforme du système pénitentiaire, le renforcement des capacités du ministère public, la protection des victimes et l'aide à leur fournir, l'appui apporté à la société civile, la réglementation sur la nationalité et l'identité et le règlement des litiges relatifs à la propriété. Tous ces aspects sont pourtant des facteurs essentiels et interdépendants du respect de la légalité. Ignorer l'un a inévitablement pour effet d'affaiblir tous les autres.

25. Dans d'autres cas, la communauté internationale s'est empressée de prescrire un mécanisme transitoire particulier, en mettant l'accent sur les poursuites pénales, ou sur la recherche de la vérité, sans donner préalablement aux victimes et aux partenaires nationaux l'occasion de décider de la solution la plus équilibrée. La communauté internationale doit comprendre que l'administration de la justice transitoire exige bien plus que la mise en place de cours et de tribunaux. Les difficultés propres aux situations d'après conflit obligent à concilier divers objectifs, notamment la recherche des responsabilités et de la vérité, l'indemnisation des

victimes, la préservation de la paix et le renforcement de la démocratie et de l'état de droit. Toute stratégie globale devrait aussi être particulièrement attentive aux exactions commises à l'encontre des groupes les plus touchés par le conflit, notamment les minorités, les personnes âgées, les enfants, les femmes, les prisonniers, les personnes déplacées et les réfugiés, et prévoir des mesures spéciales pour assurer leur protection et leur indemnisation dans le cadre des processus judiciaire et de réconciliation. Ainsi, des dispositions spéciales telles que audiences à huis clos, préenregistrement des témoignages, vidéoconférence et recours à des pseudonymes peuvent être utiles pour protéger l'identité des mineurs appelés à témoigner.

26. Lorsqu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes transitoires, il convient d'adopter une démarche intégrée menant de front les procès en matière pénale, les réparations, la recherche de la vérité, la réforme des institutions, la sélection ou la révocation des fonctionnaires, ou combinant judicieusement ces différents éléments. L'ONU doit procéder à une planification et des consultations préalables en vue d'examiner les interactions entre différents mécanismes transitoires et de s'assurer qu'il n'y a pas conflit entre eux. C'est ainsi qu'on s'accorde désormais pour reconnaître que les commissions de vérité peuvent compléter utilement les tribunaux pénaux, comme ce fut le cas en Argentine, au Pérou, au Timor-Leste et en Sierra Leone. Au Timor-Leste, le Groupe de la lutte contre la criminalité et la corruption a en outre travaillé en étroite collaboration avec la Commission Accueil, Vérité et Réconciliation, comme le prévoyait le règlement 2001/10 de l'Administration transitoire des Nations Unies dans lequel a été défini le mandat de la Commission.

X. Remédier à l'absence de légalité

27. Après un conflit, il n'est pas rare que les textes législatifs portent la marque d'une accumulation de négligences et de manipulations politiques, contiennent des dispositions discriminatoires et sont rarement conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale. Lois d'exception et décrets exécutifs sont souvent monnaie courante. Lorsque des lois appropriées sont en vigueur, le grand public n'en connaît pas toujours l'existence et les agents de l'État n'ont parfois ni les capacités, ni les moyens nécessaires pour les appliquer. Dans la plupart des cas, l'appareil judiciaire, les services de police et le système pénitentiaire ne disposent plus des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à leur bon fonctionnement. Le conflit et les exactions les ont transformés en instruments de répression, de sorte qu'ils ont souvent perdu toute légitimité. De telles situations favorisent invariablement la prolifération des armes, la violence sexuelle et sexiste, l'exploitation des enfants, la persécution des minorités et des groupes vulnérables, le crime organisé, la contrebande, la traite d'êtres humains et d'autres activités criminelles. Dans de pareils cas, les groupes criminels organisés disposent souvent de ressources supérieures à celles du gouvernement local et sont mieux armés que les forces de l'ordre. Restaurer les capacités et la légitimité des institutions nationales est une entreprise de longue haleine. Il faut néanmoins prendre d'urgence les mesures qui s'imposent pour rétablir la sécurité des personnes, le respect des droits de l'homme et l'état de droit. C'est pourquoi les missions de paix de l'ONU sont souvent appelées à aider à remédier à l'absence de légalité.

28. De fait, nous avons eu parfois la difficile tâche de mener des opérations de paix en l'absence totale de mécanismes de justice pénale capables de fonctionner. Les membres du personnel des opérations de maintien de la paix sont alors confrontés à des éléments criminels se livrant à de graves exactions, qui constituent une menace directe pour les civils et pour la mission elle-même. Les composantes militaires des opérations de paix n'ont généralement pas la formation, les compétences, ni les ressources nécessaires pour faire face à de telles situations. Dans le même temps, les composantes civiles, y compris celles qui sont chargées d'assurer la police, sont souvent déployées trop lentement et rarement habilitées à exercer des fonctions exécutives, en procédant par exemple à des arrestations. Or, cette absence de légalité peut gravement compromettre le succès de toute opération de paix. Aussi, l'ONU devra-t-elle, de concert avec les États Membres, repenser ses stratégies conçues pour remédier à l'absence d'état de droit, notamment en ce qui concerne le rôle, les capacités et les obligations des composantes militaire et de police civile.

29. Dans certaines situations extrêmes, la police civile des missions de paix a été investie de pouvoirs exécutifs, notamment en matière d'arrestation et de détention. Si, dans la plupart des cas, la police civile des Nations Unies se contente de fournir un appui et des conseils opérationnels et n'a aucun pouvoir exécutif, elle doit assumer des responsabilités de plus en plus complexes. Elle joue partant un rôle clef dans le rétablissement de l'état de droit et mériterait d'être mieux soutenue et dotée de ressources accrues. Après un conflit, la seule présence d'éléments des forces de l'ordre dans les rues peut réduire considérablement les cas de pillage, de harcèlement, de viol, de vol et de meurtre. C'est un domaine dans lequel il serait bon que l'ONU, forte de quelque 20 ans d'expérience, entreprenne un examen approfondi en vue d'envisager des moyens de renforcer son action.

30. Toutefois, même si les activités de police sont, on vient de le voir, essentielles à la continuité de l'état de droit après un conflit, il importe de soutenir aussi les autres institutions et rouages du système judiciaire. Le renforcement des capacités de la police (ou de la police civile des Nations Unies) en matière d'arrestation ne peut contribuer au rétablissement de l'état de droit en l'absence de législation moderne, de centres de détention traitant humainement les détenus, dotés de ressources suffisantes, adéquatement contrôlés et capables d'accueillir les personnes arrêtées, d'un appareil judiciaire en mesure de juger ces personnes dans le respect de la loi et sans délai, et d'avocats pour les défendre. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine au cours des dernières années; c'est ainsi qu'on a mis en place plusieurs projets spéciaux visant à élaborer des codes provisoires, des directives et des orientations en matière de renforcement de l'état de droit, conformément aux recommandations formulées dans son rapport par le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies⁸. Bon nombre de ces nouveaux outils seront prêts dans les prochains mois.

31. La création de commissions nationales des droits de l'homme indépendantes est une mesure complémentaire qui promet de faciliter le rétablissement de l'état de droit, le règlement pacifique des litiges et la protection des groupes vulnérables lorsque le système d'administration de la justice n'est pas encore pleinement opérationnel. De nombreuses commissions de ce type ont été créées dans des sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, avec notamment pour mandat d'exercer des fonctions quasi-judiciaires, de régler le conflit et de mettre en place des programmes de protection de la population. Des exemples récents en sont les

institutions nationales de défense des droits de l'homme créées en Afghanistan, au Rwanda, en Colombie, en Indonésie, au Népal, à Sri Lanka et en Ouganda dont chacune joue à présent un rôle important dans ce domaine. Par ailleurs, l'ONU a de plus en plus souvent recours à des mécanismes exceptionnels d'établissement des faits, tels que les commissions d'enquête internationales ad hoc créées pour juger les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie, au Rwanda, au Burundi et au Timor-Leste.

32. De plus, les mesures visant à accélérer le rétablissement de l'état de droit doivent aller de pair avec des plans de réinsertion des civils déplacés, ainsi que des ex-combattants. Les processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion jouent un rôle clef dans le retour à une situation normale à l'issue d'un conflit. Pour les populations traumatisées par la guerre, ces programmes sont l'un des signes les plus tangibles du rétablissement progressif de la paix et de la sécurité. De même, des programmes spéciaux sont nécessaires pour faciliter le retour des personnes déplacées. Conçues avec soin, des mesures d'amnistie peuvent contribuer au retour et à la réinsertion de ces deux groupes et méritent donc d'être encouragées, mais, nous l'avons vu, elles ne doivent en aucun cas être utilisées pour excuser des actes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des atteintes graves aux droits de l'homme.

33. Enfin, il convient de mettre en place des garanties plus efficaces, de façon que les interventions mêmes qui visent à protéger les groupes vulnérables et victimes d'exactions, notamment les femmes et les enfants, n'aboutissent pas à de nouvelles exactions. Dans de telles situations, il n'est pas rare que les femmes soient à la fois maltraitées dans leur foyer et prises pour cibles dans la vie publique. La lutte contre les violences sexuelles, l'exploitation et la persécution dont ces groupes sont bien trop souvent victimes dans les situations de conflit et d'après conflit exige des compétences, des ressources et des mécanismes particuliers pour s'assurer que les forces de l'ordre, les membres du personnel des opérations de maintien de la paix et les autres acteurs qui sont en contact avec eux ne contribuent ou n'ajoutent pas involontairement à leurs souffrances. Il est également essentiel que ceux qui tentent de les persécuter ou de les exploiter aient à répondre de leurs actes. En effet, le principe même de l'état de droit est que nul n'est au-dessus des lois, et le personnel des opérations de maintien de la paix ne fait pas exception à la règle. C'est pourquoi j'ai publié une circulaire sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelles (ST/SGB/2003/13), définissant des règles de conduites minimales applicables à l'ensemble du personnel de l'ONU, ainsi que les mesures nécessaires pour prévenir l'exploitation et la violence sexuelles.

XI. Renforcer les systèmes nationaux d'administration de la justice

34. Certes, la communauté internationale est tenue d'intervenir directement pour assurer la protection des droits de l'homme et la sécurité des personnes lorsqu'un conflit a sapé ou mis en échec les institutions nationales chargées de faire respecter la légalité, mais aucune mesure spéciale, transitoire ou imposée de l'extérieur ne remplacera jamais un système judiciaire national efficace. C'est pourquoi, depuis plusieurs décennies, un certain nombre d'organismes des Nations Unies aident

divers pays à renforcer leur propre système d'administration de la justice conformément aux normes internationales.

35. Les stratégies de renforcement des systèmes nationaux d'administration de la justice doivent, pour être efficaces, tenir dûment compte des lois, des processus (formels et informels) et des institutions (publiques et privées). Il est essentiel que la législation soit conforme au droit international relatif aux droits de l'homme et adaptée à la situation et aux besoins actuels du pays concerné. Au cœur de tout système fondé sur la primauté du droit, il y a un appareil judiciaire fort, indépendant et doté des pouvoirs, des ressources financières, du matériel et des compétences qui lui sont nécessaires pour protéger les droits de l'homme dans le cadre de l'administration de la justice. Tout aussi importantes sont les autres institutions du secteur de la justice : il faut notamment des services de police légaux, des prisons traitant les détenus humainement, un ministère public équitable et des associations d'avocats pénalistes compétentes (institutions qui, bien qu'indispensables, sont souvent oubliées). En dehors de la sphère pénale, il importe également de prévoir des mécanismes juridiques capables de juger les litiges civils, notamment en matière de propriété, de donner suite aux plaintes administratives et aux plaintes relatives à la nationalité et à la citoyenneté, et de régler les autres problèmes juridiques fondamentaux qui surgissent au lendemain d'un conflit. Un système d'administration de la justice pour mineurs doit être mis en place de façon que les délinquants juvéniles soient traités comme il convient, dans le respect des normes internationales pertinentes. Les institutions du secteur de la justice doivent être attentives aux sexes et la réforme de ce secteur prendre également en compte les femmes et leur confier des responsabilités accrues. L'éducation et la formation dans le domaine du droit et l'appui apporté à l'organisation de la communauté juridique, notamment par l'intermédiaire des barreaux d'avocats, sont d'importants moyens de favoriser un renforcement durable de la justice.

36. Nos programmes doivent également faciliter l'accès à la justice, en levant les obstacles d'ordre culturel, linguistique, économique, logistique ou sexiste qui sont monnaie courante. Les programmes en matière d'assistance juridique et de représentation publique jouent un rôle essentiel dans ce domaine. De plus, tout en accordant une attention particulière à l'instauration d'un système d'administration de la justice efficace et respectueux des normes internationales, il est indispensable, en particulier dans un premier temps, de rechercher les moyens d'assurer le bon fonctionnement de mécanismes complémentaires et ayant un caractère moins formel. Les commissions nationales indépendantes pour les droits de l'homme peuvent jouer un rôle essentiel en ce qui concerne l'établissement des responsabilités, les indemnisations, le règlement des litiges et la protection de la population pendant la période de transition. De même, il convient d'accorder toute l'attention qu'ils méritent aux mécanismes traditionnels autochtones et informels en matière d'administration de la justice ou de règlement des litiges, afin qu'ils puissent conserver leur rôle souvent essentiel, en se conformant à la fois aux normes internationales et à la tradition locale. D'importantes fractions de la société risquent de ne pas avoir accès à la justice s'il n'est pas tenu compte de leur existence ou de leurs décisions. Après un conflit, en particulier, les groupes vulnérables, exclus, victimes d'exactions ou marginalisés doivent pouvoir participer eux aussi au développement de ce secteur et bénéficier de l'action des nouvelles institutions. Dans de telles situations, les mesures visant à assurer la prise en compte des sexes dans le secteur de la justice sont d'une importance vitale. En ce qui

concerne les enfants, il convient également d'appuyer les nouvelles institutions chargées de leur protection et de la justice pour mineurs, en vue notamment d'adopter des mesures pénales autres que la détention et de renforcer les capacités des institutions juridiques dans le domaine de la protection des enfants.

37. L'expérience récemment acquise dans divers pays donne à penser que la réalisation de ces objectifs complexes est facilitée par la mise sur pied d'un processus national, guidé par un plan national pour la justice et conduit par des institutions nationales indépendantes créées à cet effet – par exemple des commissions judiciaires ou juridiques. Le soutien que nous apportons à ces processus et à ces organes peut aider à garantir que les activités de développement de ce secteur disposeront des ressources nécessaires, seront convenablement coordonnées, conformes aux normes internationales et menées à l'initiative et sous la direction des autorités nationales. Lorsque des moyens importants sont de surcroît mis en œuvre en vue de soutenir le renforcement des capacités dans le secteur de la justice, les opérations des Nations Unies ont les meilleures chances de contribuer à promouvoir durablement la justice et l'état de droit.

XII. Tirer les enseignements de l'expérience des tribunaux pénaux ad hoc

38. Au cours de ces 10 dernières années, l'ONU a créé ou aidé à créer toutes sortes de juridictions pénales spéciales. Ce faisant, elle s'est efforcée de faire avancer la réalisation d'un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels : traduire en justice les responsables de graves violations des droits de l'homme et du droit humanitaire; mettre un terme à ces violations et empêcher qu'elles se reproduisent; rendre justice et dignité aux victimes; établir l'historique des événements passés; promouvoir la réconciliation nationale; rétablir l'état de droit; et contribuer à la restauration de la paix. Divers modèles institutionnels ont été conçus à cet effet. Parmi eux figurent les tribunaux pénaux internationaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) et pour le Rwanda (Tribunal pénal international pour le Rwanda) établis par le Conseil de sécurité en tant qu'organes subsidiaires de l'ONU; un tribunal mixte pour la Sierra Leone, créé par un traité; un tribunal mixte pour le Cambodge, dont la création a été proposée dans le cadre d'une loi nationale spécialement promulguée conformément à un traité; un tribunal mixte (organisé comme un « tribunal dans un tribunal ») sous la forme d'une chambre spéciale du Tribunal d'État de Bosnie-Herzégovine; un groupe doté d'une compétence exclusive pour les crimes graves au Timor-Leste, institué par l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor-Leste; la désignation de juges et de procureurs internationaux siégeant aux tribunaux du Kosovo en vertu des règlements promulgués par la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo; et une commission d'enquête sur les groupes de sécurité illicites et les polices privées clandestines au Guatemala qu'il est prévu de créer en vertu d'un accord entre l'ONU et le Guatemala, sous la forme d'un groupe international d'enquête et de mise en accusation relevant du droit interne guatémaltèque. Des discussions sont en cours concernant les termes de cet accord.

39. Les procès en matière pénale peuvent jouer un rôle important dans les périodes de transition. Ils témoignent de la réprobation publique des comportements criminels. Ils peuvent être un moyen direct d'amener les auteurs d'exactions à

rendre compte de leurs actes et l'occasion pour les victimes de voir leurs persécuteurs d'hier répondre de leurs crimes et d'obtenir ainsi une certaine forme de justice. Dans la mesure où les règles de procédure pertinentes autorisent les victimes à présenter leurs vues et leur préoccupations devant le tribunal, ils peuvent également aider celles-ci à reconquérir leur dignité. Les procès au pénal peuvent aussi contribuer à renforcer la confiance du public dans la capacité et la volonté de l'État de faire appliquer la loi. Ils peuvent en outre aider les sociétés à sortir d'une période de conflit en établissant un compte rendu détaillé et digne de foi d'incidents et d'événements particuliers. Ils peuvent aider à discréditer les éléments extrémistes, de telle façon que ceux-ci soient exclus des processus politiques nationaux, contribuer à la restauration de l'ordre civil et de la paix, et avoir un effet dissuasif. Il est cependant plus difficile de réaliser et concilier les différents objectifs de la justice pénale, dont toutes sortes de contraintes limitent l'exercice effectif dans les situations de transition, qu'il s'agisse du manque de ressources, du trop grand nombre d'affaires ou de l'équilibre des forces politiques.

40. Certes, c'est à l'appareil judiciaire national qu'il revient en premier d'établir les responsabilités. Mais lorsque les autorités nationales refusent ou sont incapables de poursuivre les auteurs d'exactions sur leur territoire, la communauté internationale a un rôle décisif à jouer. La création et le fonctionnement des tribunaux pénaux internationaux ou mixtes qui ont vu le jour au cours de ces 10 dernières années en est une illustration saisissante. Ces tribunaux représentent autant d'avancées historiques dans les efforts pour amener les dirigeants civils et militaires à répondre de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ils ont fait la preuve qu'il est possible de rendre la justice et d'instruire des procès équitables de manière efficace à l'échelon international après l'effondrement du système judiciaire national. Point plus important encore, ils témoignent d'une tendance croissante au sein de la communauté internationale à ne plus tolérer l'impunité et l'amnistie et à s'employer à instaurer une légalité internationale. Quelles que soient leurs limites et leurs imperfections, les tribunaux pénaux internationaux ou mixtes ont changé le visage de la justice internationale et contribué à l'universalisation de l'état de droit.

41. Les premiers tribunaux pénaux internationaux modernes, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ont joué un rôle crucial en faisant progresser la cause de la justice dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda. De fait, sans leur création, la justice aurait fait massivement défaut dans les pays qu'ils desservent, comme dans les pays placés sous la juridiction des tribunaux mixtes, dans lesquels il faut reconnaître des variantes du modèle initial. Mais leur contribution a aussi un caractère plus général, puisqu'en élaborant une riche doctrine dans le domaine du droit pénal international, ils renforcent ce pilier majeur du régime juridique international. Grâce à leurs délibérations, les efforts pour amener par des moyens légaux les auteurs d'exactions à répondre de leurs actes gagneront en clarté sur des questions telles que la qualification du viol comme crime de guerre et crime contre l'humanité, les éléments constitutifs du génocide, la définition de la torture, la nature de la responsabilité pénale individuelle, la doctrine de la responsabilité du commandement et les peines à appliquer. Qui plus est, ces organismes ont inspiré la création de tribunaux mixtes dans d'autres pays.

42. Certes, ces avancées ont eu un coût important. Les deux tribunaux spéciaux sont devenus de vastes institutions, dotées à elles deux de plus de 2 000 postes et

d'un budget annuel global supérieur à un quart de milliard de dollars – soit plus de 15 % du montant total du budget ordinaire de l'Organisation. Même si l'examen d'affaires complexes de cette nature serait extrêmement coûteux dans n'importe quel système juridique, et même si l'on ne peut pas mesurer l'influence et l'action de ces tribunaux sous l'angle purement financier, la simple disproportion entre les coûts et le nombre de cas traités soulève de sérieuses questions. La question des coûts et de l'efficacité a été également une source de préoccupations lors d'affaires portées devant les tribunaux mixtes. Dans la recherche d'une solution à ces problèmes de coût, il est particulièrement important de ne pas perdre de vue la nécessité d'instaurer un système d'administration de la justice efficace.

43. Compte tenu notamment du coût élevé des tribunaux initiaux, les mécanismes de financement des tribunaux mixtes pour la Sierra Leone et le Cambodge ont été exclusivement fondés sur des contributions volontaires. Si la viabilité d'un tel système reste à vérifier dans le cas des chambres spéciales, s'agissant du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, mes doutes quant à la viabilité et à la sécurité de son financement par des contributions volontaires se sont révélés justifiés. Moins de deux ans après son entrée en activité, et au moment même où les procès allaient commencer, le Tribunal a connu une grave crise financière⁹. Il importe donc que tout futur mécanisme financier assure de manière continue une source de financement suffisante pour nommer des magistrats et des fonctionnaires, passer des contrats de services, acheter du matériel et financer les enquêtes, les poursuites et les procès, et ce dans les meilleurs délais. C'est pourquoi il reste nécessaire dans de pareils cas de recourir à des contributions obligatoires. Le bon fonctionnement d'organes judiciaires ne peut dépendre entièrement de financements volontaires aléatoires.

44. Le fait que les tribunaux pour la Yougoslavie et le Rwanda sont situés à l'extérieur des pays où les crimes ont été commis leur a permis de disposer de moyens opérationnels mieux adaptés et a aidé à préserver leur sécurité et leur indépendance. Toutefois, implanter les tribunaux sur le territoire des pays concernés présente un certain nombre d'importants avantages, dès lors que cette sécurité et cette indépendance sont convenablement assurées : en particulier, les contacts avec la population locale sont facilités, les éléments de preuve et les témoins sont plus proches et les victimes ont un meilleur accès au tribunal. Les victimes et leur famille peuvent ainsi venir témoigner aux procès durant lesquels leurs persécuteurs ont à répondre de leurs actes. Les tribunaux ad hoc situés dans les pays concernés sont également mieux à même de contribuer au renforcement des capacités nationales, et il leur est possible de léguer leurs ressources physiques (y compris les bâtiments, le matériel et les installations) aux systèmes judiciaires nationaux et d'améliorer les compétences de leur personnel. Les membres du personnel international de ces tribunaux travaillent aux côtés de leurs homologues locaux, ce qui peut être l'occasion d'une formation en cours d'emploi des juristes, fonctionnaires et employés nationaux. De tels avantages, lorsque s'y ajoutent des mesures spécialement conçues pour tenir le public informé et des techniques efficaces de renforcement des capacités, peuvent représenter un bénéfice durable pour les pays concernés.

45. Des enseignements ont également été tirés en ce qui concerne les délais de préparation et la durée des procès. Quantité de suspects présentés devant l'un ou l'autre des deux tribunaux spéciaux ont dû passer une longue période en détention en attendant le début de leur procès. Nombre de procès instruits par ces deux

tribunaux ont demandé un laps de temps considérable, en raison notamment des difficultés que soulèvent les poursuites pour crimes internationaux. Les règlements de procédure des deux tribunaux internationaux spéciaux ont été révisés de façon à réduire les délais. Lorsqu'il a examiné le fonctionnement des deux tribunaux spéciaux en 1999, le groupe d'experts que j'ai établi a recommandé que des mesures soient prises pour réduire la durée des procès et en accélérer l'instruction, et que les juges jouent un rôle actif dans la procédure et exercent un contrôle important sur son déroulement. Il est donc hautement souhaitable que les personnes désignées, élues ou nommées aux fonctions de juge au sein d'un tribunal spécial ou mixte possèdent une vaste expérience des procès au pénal, de préférence en tant que juge. À cet effet, les États pourraient organiser le déroulement des carrières de leurs magistrats nationaux d'une manière qui facilite le détachement de ces derniers auprès de cours ou tribunaux internationaux et prenne pleinement en compte les périodes de service accomplies au sein de telles institutions. De plus, juger des affaires pénales internationales est une tâche ardue et éprouvante, comme en témoigne le nombre élevé de vacances fortuites constaté dans l'un et l'autre des tribunaux. Il est par conséquent essentiel que ne soient désignées, élues ou nommées pour servir comme juges dans un tribunal international ou un tribunal mixte que des personnes en bonne santé. À cet égard, il serait peut-être bon d'envisager aussi d'imposer aux magistrats une limite d'âge, comme cela se fait dans nombre de juridictions nationales.

46. Au bout du compte, dans les pays se relevant d'un conflit, la grande majorité des auteurs de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne seront jamais jugés, ni par une instance internationale, ni par un tribunal national. C'est pourquoi la politique à suivre en matière de poursuites doit viser des objectifs stratégiques, en se fondant sur des critères clairs et en tenant compte du contexte social. Une stratégie de communication efficace doit éclairer les attentes du public. Des programmes doivent être mis en place pour protéger et aider les femmes victimes de violences sexuelles et pour protéger les témoins. Il est en outre essentiel que, dès la création de tout nouveau tribunal international ou mixte, on réfléchisse, en priorité, aux modalités de sa dissolution et à ce que l'on entend léguer au pays concerné.

47. De plus, il peut être nécessaire de mettre en place d'autres mécanismes transitoires d'administration de la justice pour remédier aux limites propres à la justice pénale – pour faire ce que les tribunaux ne font pas ou font mal – en particulier, contribuer à faire droit au souci naturel des parents des victimes de retrouver les personnes qui leur sont chères et de savoir ce qui leur est arrivé; veiller à ce que les victimes et leurs parents obtiennent réparation des torts qu'ils ont subis; répondre à la nécessité d'établir un historique complet et détaillé des événements qui se sont produits durant le conflit et de leurs causes; promouvoir la réconciliation nationale et encourager l'émergence de forces modérées; et s'assurer de la révocation des fonctionnaires du système judiciaire et des services de sécurité qui pourraient avoir été complices de violations des droits de l'homme ou avoir pris part à la répression.

48. Enfin, les efforts pour traduire en justice les auteurs d'exactions passées n'ont pas été exclusivement le fait des juridictions des pays sur le territoire desquels ces actes ont été commis ou des tribunaux internationaux. On a vu ces dernières années un nombre sans précédent d'affaires être jugées par les tribunaux nationaux de pays tiers au nom du principe de l'universalité, un élément de la doctrine du droit

international jusque-là peu utilisé qui veut que la gravité de certains crimes est telle que tous les pays ont un intérêt à poursuivre leurs auteurs. Une telle compétence universelle a été invoquée, avec des succès divers, dans des affaires concernant des exactions passées commises aux quatre coins du monde. C'est à juste titre, assurément, que l'exercice d'une telle compétence exceptionnelle est réservé pour les crimes les plus graves et pour les seuls cas où le système judiciaire du pays qui a été le théâtre de ces violations est incapable de poursuivre leurs auteurs ou s'y refuse. Qui plus est, il soulève des questions complexes sur le plan juridique, politique et diplomatique. Néanmoins, ce principe est ancré dans le droit international et codifié par les instruments des Nations Unies, et il offre à la communauté internationale un éventuel important recours dans sa lutte contre l'impunité. C'est pourquoi les tentatives qui ont été faites pour l'invoquer au cours des 10 dernières années méritent d'être soigneusement étudiées et analysées, en vue de trouver des moyens de renforcer et préserver cet important aspect du principe de justice et de responsabilité.

XIII. Conforter la Cour pénale internationale dans son rôle

49. À n'en pas douter, la création de la Cour pénale internationale est la plus importante des récentes avancées dans la longue lutte de la communauté internationale pour promouvoir la cause de la justice et de la légalité. Le Statut de Rome est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, mais déjà le poids de la Cour se fait fortement sentir, car son existence avertit les éventuels contrevenants que l'impunité n'est pas assurée et incite à promulguer des lois nationales sanctionnant les crimes internationaux les plus graves. Quelque 94 pays ont d'ores et déjà ratifié le Statut de Rome. Il est à présent crucial que la communauté internationale fasse en sorte que cette institution naissante dispose des ressources, des capacités, de l'information et du soutien qui lui sont nécessaires pour diligenter des enquêtes, poursuivre les personnes qui portent la responsabilité principale des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des actes de génocide, et juger ces personnes, lorsque les autorités nationales sont incapables de le faire ou s'y refusent. Le Conseil de sécurité a un rôle particulier à jouer à cet égard, habilité qu'il est à saisir la Cour pénale internationale, même lorsque les pays concernés ne sont pas des États parties au Statut de la Cour. Dans le même temps, je demeure convaincu que tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait doivent prendre des dispositions en vue de ratifier le Statut de Rome aussi rapidement que possible.

XIV. Faciliter l'établissement de la vérité

50. Les commissions de vérité sont un autre mécanisme utile pour réparer des violations passées des droits de l'homme. Il s'agit d'organes officiels, temporaires et non judiciaires chargés d'établir les faits, qui enquêtent sur un ensemble d'atteintes aux droits de l'homme ou au droit humanitaire commis au cours d'un certain nombre d'années. Leur travail est centré sur les victimes et aboutit à la rédaction d'un rapport final exposant les faits constatés et les recommandations de la commission. Plus d'une trentaine de ces commissions ont déjà été créées, notamment en Argentine, au Chili, en Afrique du Sud, au Pérou, au Ghana, au Maroc, à El Salvador, au Guatemala, au Timor-Leste et en Sierra Leone. Les

commissions instituées à El Salvador, au Guatemala, au Timor-Leste et en Sierra Leone ont bénéficié du large concours et d'un important soutien de l'ONU, et des missions envoyées par celle-ci au Libéria et en République démocratique du Congo s'emploient aujourd'hui à faciliter les consultations en vue de la création de commissions de vérité dans ces pays. Ces commissions peuvent être d'un grand secours en aidant les sociétés se relevant d'un conflit à établir les faits en ce qui concerne les violations passées des droits de l'homme, à déterminer les responsabilités, à préserver les éléments de preuve, à identifier les auteurs des exactions et à recommander des mesures de réparation et des réformes institutionnelles. Elles peuvent aussi offrir aux victimes une tribune depuis laquelle celles-ci interpellent directement la nation en exposant leur histoire personnelle et faciliter le débat public sur la manière de refermer les blessures du passé.

51. Parmi les facteurs pouvant limiter ces avantages potentiels figurent la faible organisation de la société civile, l'instabilité politique, le fait que victimes et témoins ont peur de parler, un système judiciaire affaibli ou corrompu, le manque de temps pour mener à bien les enquêtes, la méfiance du public et l'insuffisance des ressources financières. Le travail des commissions de vérité est invariablement compromis lorsque leur création se fait dans la hâte ou dans un climat politisé. Un processus consultatif visant à prendre en compte les vues du public en ce qui concerne leur mandat et le choix de leurs membres apparaît préférable. Pour réussir, ces commissions doivent jouir d'un degré d'indépendance élevé et avoir été constituées sur la base de critères et de processus de sélection crédibles. De vigoureuses stratégies d'information et de communication sont indispensables pour gérer les attentes du public et des victimes et renforcer la crédibilité et la transparence du processus. L'attention portée aux problèmes des femmes et la sympathie à l'égard des victimes des exactions ou de la discrimination ne doivent pas être mises en doute. Enfin, nombre de ces commissions auront besoin pour fonctionner que la communauté internationale les soutienne vigoureusement, tout en respectant leur indépendance sur le plan opérationnel.

XV. Assainir la fonction publique

52. Assainir la fonction publique en révoquant les éléments qui ont pris part aux exactions passées est un autre aspect important de l'administration de la justice pendant la période de transition pour lequel l'aide de l'ONU a souvent été sollicitée. Les mécanismes établis à cet effet contribuent à la stabilité de l'état de droit dans les pays se relevant d'un conflit. En Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Timor-Leste, au Libéria, comme aujourd'hui à Haïti, les missions envoyées par l'ONU ont été appelées à appuyer de diverses façons ces opérations d'assainissement. Nous avons aidé, selon les cas, à élaborer des normes professionnelles, à mettre sur pied des mécanismes de supervision et à définir des critères objectifs et conformes à la loi. L'assainissement de la fonction publique implique habituellement un processus formel visant à identifier et révoquer les fonctionnaires responsables d'exactions, en particulier dans les services de police, les services pénitentiaires, l'armée et la magistrature. Les éléments faisant l'objet d'une enquête se voient notifier les allégations formulées à leur encontre et ont la possibilité d'y répondre devant l'organe responsable. Les accusés ont en général le droit d'être informés dans des limites raisonnables des charges qui pèsent sur eux, le droit de se défendre et le droit de faire appel d'une décision contraire auprès d'un tribunal ou d'un autre organisme

indépendant. Ces garanties d'une procédure régulière distinguent les processus d'assainissement officiels des purges générales pratiquées dans certains pays, où des révocations et destitutions collectives sont prononcées sur la base, non pas du dossier personnel, mais de l'affiliation à un parti, de l'opinion politique ou des liens avec une ancienne institution publique.

53. Nous avons tiré de nombreux enseignements du travail accompli dans ces domaines. Premièrement, qu'il s'agisse d'organismes administratifs ou d'organismes quasi judiciaires, les mécanismes d'assainissement légitimes doivent être mis en œuvre avec le souci de respecter la sensibilité des victimes et les droits fondamentaux des personnes soupçonnées d'avoir commis des exactions. Deuxièmement, il convient de consulter sans tarder la société civile et de tenir le public informé. Troisièmement, les opérations d'assainissement doivent tenir compte aussi des compétences techniques, des qualifications objectives et de l'intégrité des intéressés. Quatrièmement, toutes les personnes faisant l'objet de ces mesures, qu'elles soient déjà en fonction ou candidates au recrutement, doivent bénéficier de garanties de procédure. Enfin, ces mécanismes, lorsqu'ils existent et paraissent s'acquitter de leur tâche de manière équitable, efficace et conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme, peuvent jouer un rôle important en renforçant la légitimité des organismes officiels, en restaurant la confiance du public et en consolidant l'état de droit. Ils méritent donc de recevoir, si nécessaire, le soutien technique et financier de la communauté internationale.

XVI. Mettre en œuvre les réparations

54. L'ONU a également été saisie de la question des réparations aux victimes. À la suite de la première guerre du Golfe, la Commission d'indemnisation des Nations Unies a traité près de 2,5 millions de demandes d'indemnisation et versé plus de 18 milliards de dollars aux victimes de l'invasion et de l'occupation illégales du Koweït par l'Iraq. La Commission des droits de l'homme a entrepris d'élaborer des « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire ». Dans le cadre des opérations de paix menées partout dans le monde, le personnel de l'ONU aide les États à mettre sur pied des programmes d'indemnisation pour faire face aux problèmes fréquemment rencontrés après un conflit, comme la perte de leurs biens par les personnes déplacées et les réfugiés. Lorsque des atteintes massives aux droits de l'homme ont été commises, les États ont en effet l'obligation non seulement de poursuivre les responsables, mais aussi d'agir au nom des victimes, en veillant notamment à ce que celles-ci obtiennent réparation. Les programmes d'indemnisation des victimes peuvent être un complément efficace et rapide à l'action des tribunaux et des commissions de vérité, en offrant des réparations concrètes, en favorisant la réconciliation et en rétablissant la confiance des victimes dans l'État. Les réparations peuvent comporter aussi des éléments non pécuniaires, comme le rétablissement des victimes dans leurs droits légaux, des programmes de réinsertion, ou des mesures symboliques telles qu'excuses officielles, monuments ou cérémonies commémoratives. Une autre forme de réparation souvent utilisée dans les pays sortant d'un conflit est le rétablissement des droits de propriété, ou à défaut une simple indemnisation. Les réparations matérielles sont peut-être celles qui soulèvent le plus de difficultés, en particulier lorsqu'elles font l'objet de vastes

programmes publics. Des décisions difficiles doivent être prises en ce qui concerne notamment les personnes qui figureront parmi les victimes à indemniser, le montant des réparations, les types de préjudices qui seront couverts, la manière de quantifier les préjudices et les critères à utiliser pour comparer et indemniser les différents types de préjudices et répartir les réparations.

55. Il est peu probable qu'une seule forme de réparation donne satisfaction aux victimes. Un ensemble judicieusement conçu de mesures est le plus souvent indispensable, en complément du travail des juridictions pénales et des commissions de vérité. Quel que soit le mécanisme d'administration de la justice adopté pendant la période de transition et de quelque façon que l'on conçoive les programmes de réparation complémentaires, l'exigence de justice et les impératifs de la paix imposent de faire quelque chose pour dédommager les victimes. Les juges des tribunaux pour la Yougoslavie et le Rwanda ont du reste eux-mêmes reconnu cette nécessité et suggéré que l'ONU envisage de créer à cet effet un mécanisme spécial fonctionnant parallèlement aux tribunaux¹⁰.

XVII. Coordonner nos efforts

56. L'administration de la justice pendant la période de transition et le renforcement de l'état de droit sont de vastes domaines d'intervention qui retiennent l'attention de l'ONU depuis plusieurs décennies¹¹, et qui mobilisent un nombre plus grand encore d'acteurs en dehors de l'Organisation. Il est donc particulièrement important d'assurer une coordination efficace des activités dans ce domaine.

57. C'est ainsi qu'en 2002, le Comité exécutif de l'ONU pour la paix et la sécurité a approuvé le rapport final de l'Équipe spéciale interinstitutions chargée d'examiner la manière dont l'ONU aborde les questions relatives à la justice et à l'état de droit dans le cadre de ses opérations de paix¹². L'Équipe spéciale a constaté que le système des Nations Unies¹³ disposait de ressources et de compétences riches et variées en matière de renforcement de l'état de droit, tout en relevant certaines lacunes¹⁴. Elle a formulé des recommandations sur les meilleurs moyens de mettre à profit ces ressources et celles d'entités extérieures à l'ONU de manière que l'Organisation puisse mieux faire face aux problèmes liés à l'état de droit dans le cadre de ses opérations de paix. Le rapport de l'Équipe spéciale dresse un catalogue utile des ressources existant au sein du système et se révèle d'ores et déjà d'un précieux secours pour la coordination de nos efforts. Un réseau de coordonnateurs pour les questions relatives à l'état de droit, composé des spécialistes représentant 11 départements et organismes, a été ultérieurement créé au Siège en vue de faciliter la coordination sur ces questions et de renforcer l'appui fourni par l'Organisation pour les aspects des opérations de paix concernant l'état de droit. Il reste encore beaucoup à faire. Des outils et des mécanismes additionnels sont notamment nécessaires pour promouvoir l'égalité des sexes devant la justice. Il n'existe toujours pas à ce jour de base de données commune des instruments, outils, données d'expérience et meilleures pratiques accumulés par le système, et les bureaux extérieurs ne peuvent pas accéder à ces ressources par l'Internet. Le développement de ces capacités sera l'une des priorités de nos activités futures. Nous prévoyons cette année de publier un certain nombre de nouveaux outils sur les politiques de renforcement de l'état de droit et d'organiser des réunions techniques ayant pour objet de recueillir et d'analyser des données d'expérience pertinentes, dont un atelier technique sur l'expérience acquise en matière d'administration de la justice

pendant une période de transition, qui doit se tenir à l'automne. Des outils sont en cours de préparation sur les questions suivantes : cartographie du secteur de la justice; codes pénaux applicables pendant la période de transition; principes de base pour la poursuite des auteurs d'infractions graves par des instances nationales ou mixtes; conseils concernant la manière de procéder pour créer une commission de vérité; méthodes de supervision du système judiciaire; examen des stratégies de réconciliation; orientations concernant l'assainissement de la fonction publique. Enfin, des plans sont dressés en vue de la création de pages Web consacrées à l'administration de la justice pendant une période de transition.

58. La coordination entre les autres acteurs de la communauté internationale, notamment les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les organismes d'aide, les organisations non gouvernementales et les fondations privées est tout aussi indispensable mais demeure problématique. Toute coordination inadéquate dans ce secteur se traduit par des doubles emplois, des gaspillages, des lacunes dans l'assistance et des conflits entre les objectifs de l'aide et des programmes. Pis encore, une intervention mal coordonnée de la communauté internationale peut avoir pour effet de fausser les plans nationaux en matière de justice, de faire perdre un temps précieux aux acteurs locaux et de ponctionner des ressources indispensables au développement.

59. Pour remédier à ces problèmes, il est essentiel que les donateurs, les missions de paix et le système des Nations Unies aient à cœur d'œuvrer ensemble, en un effort collectif où l'impulsion est donnée par les principaux acteurs de la société civile et du gouvernement concernés. Un simple partage de l'information ne suffit pas. Tous les partenaires doivent travailler de concert sur la base d'une évaluation nationale commune des besoins, des capacités et des aspirations et d'un programme national commun concernant l'administration de la justice pendant la période de transition, la réforme du système judiciaire et le renforcement de l'état de droit.

XVIII. Étoffer nos fichiers d'experts

60. Au fil des années, le personnel spécialisé de l'ONU a acquis un vaste savoir-faire et une riche expérience de l'aide aux pays sortant d'un conflit, de la création de mécanismes provisoires d'administration de la justice, de la remise sur pied des systèmes judiciaires désorganisés et du rétablissement de l'état de droit. Étant donné toutefois la demande importante (et croissante) dans ce domaine, ainsi que l'ampleur de la tâche, ce personnel n'est pas assez nombreux. Nous sommes donc de plus en plus amenés à faire appel à des compétences extérieures pour prêter main forte à nos spécialistes. Trouver et déployer rapidement ce personnel soulève cependant de nombreuses difficultés.

61. La première difficulté est le manque d'experts réunissant les compétences complémentaires indispensables pour accomplir le travail requis au nom de l'ONU. Nous manquons également de personnes qualifiées pour encadrer les policiers, les juges, les procureurs et les avocats, les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, etc. Certes, il existe quantité de spécialistes maîtrisant parfaitement le fonctionnement du système judiciaire, les lois et la langue de leur propre pays. De telles compétences sont cependant d'une utilité restreinte au regard de nos activités. Nous avons besoin de personnes possédant tout un ensemble de compétences, parmi lesquelles la connaissance des normes et principes de l'ONU en matière

d'administration de la justice, l'expérience des situations d'après conflit, la compréhension du système juridique du pays hôte (*common law*, droit romain, droit islamique, ou autre), une bonne connaissance de la culture du pays hôte, la capacité de coopérer avec les homologues locaux, l'aptitude à travailler dans la langue du pays hôte et la maîtrise de plusieurs domaines du droit.

62. Il est donc clairement besoin de constituer un fichier international fiable recensant les personnes et les institutions (y compris les partenaires extérieurs) qui répondent aux besoins et critères susmentionnés de façon à pouvoir plus facilement et efficacement identifier, sélectionner, recruter, former et déployer des personnes hautement qualifiées, et conclure avec d'autres institutions des accords de partenariat efficaces en vue de mener à bien nos activités dans les domaines pertinents. À cet égard, nous pourrions exploiter les diverses listes dressées et tenues à jour par nombre de nos partenaires, tout en maintenant nos propres mécanismes de dépistage et de sélection.

63. Une fois retenus des candidats qualifiés, il convient ensuite de leur offrir avant déploiement une formation solide et systématique, abordant entre autres questions essentielles les systèmes et les traditions du pays hôte, les activités de la mission, les normes à appliquer ou les règles de conduite auxquelles ils sont censés se conformer. L'ONU a élaboré un certain nombre de programmes et d'outils didactiques à l'intention des spécialistes de divers aspects du renforcement de l'état de droit. D'autres organisations internationales et d'autres institutions de divers États Membres ont fait de même. Une coordination plus systématique de ces efforts contribuerait pour beaucoup à améliorer notre capacité de sélectionner, former et déployer rapidement du personnel qualifié pour renforcer l'administration de la justice et l'état de droit dans les pays sortant d'un conflit.

XIX. Pour aller de l'avant : conclusions et recommandations

A. En ce qui concerne les négociations, les accords de paix et les mandats approuvés par le Conseil de sécurité

64. Il conviendrait de veiller à ce que les accords de paix, ainsi que les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité et les mandats approuvés par lui :

a) Prêtent une attention prioritaire au rétablissement et au respect de la légalité, en appelant expressément à renforcer l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition, en particulier lorsqu'il est demandé à l'ONU de soutenir les processus judiciaires et relatifs aux poursuites pénales;

b) Respectent, incorporent en les mentionnant et appliquent les normes internationales en matière d'équité, de garantie d'une procédure régulière et de droits de l'homme;

c) Condamnent toute mesure autorisant l'amnistie pour des actes de génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, y compris les actes fondés sur l'origine ethnique ou le sexe, ou de caractère sexuel, et fassent en sorte qu'aucune amnistie antérieure ne fasse obstacle aux poursuites engagées devant l'un quelconque des tribunaux créés ou soutenus par l'ONU;

d) Fassent en sorte que l'ONU n'établisse pas de tribunal pouvant, entre autres sanctions, appliquer la peine capitale ou ne participe pas directement aux activités d'un tel tribunal;

e) Exigent que toutes les procédures judiciaires, tous les tribunaux et toutes les poursuites soient crédibles, équitables et conformes aux normes internationales établies en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité de l'appareil judiciaire, l'efficacité, l'impartialité et l'équité des représentants du ministère public et l'intégrité du processus judiciaire;

f) Reconnaissent et respectent les droits des victimes comme des accusés, conformément aux normes internationales, en prêtant une attention particulière aux groupes les plus affectés par le conflit et par l'effondrement de l'état de droit, et parmi eux les enfants, les femmes, les minorités, les prisonniers et les personnes déplacées, et veillent à ce que les procédures de réparation des préjudices prévoient des mesures particulières assurant leur participation et leur protection;

g) Reconnaissent les effets particuliers que le conflit et les lacunes dans l'état de droit ont sur les femmes, et la nécessité de veiller à la prise en compte des spécificités dans le rétablissement de la légalité et l'administration de la justice pendant la période de transition, ainsi que d'assurer la pleine participation des femmes;

h) Évitent les modèles imposés de l'extérieur, et demandent et financent une évaluation des besoins nationaux et l'organisation de processus de consultation nationaux, avec une participation réelle des autorités, de la société civile et des principaux groupes nationaux, en vue de déterminer les modalités de l'administration de la justice pendant la période de transition et du rétablissement de l'état de droit;

i) Prévoient, lorsqu'il est envisagé de créer un tribunal mixte dans une société divisée, et en l'absence de garanties claires quant à l'objectivité, l'impartialité et l'équité réelles ou supposées de l'appareil judiciaire national, de nommer une majorité de magistrats internationaux, en tenant compte des vues exprimées par divers groupes nationaux, de manière à accroître la crédibilité et la réputation d'équité de tels tribunaux dans tous les groupes au sein de la société;

j) Insistent sur la nécessité que les autorités nationales coopèrent pleinement avec les tribunaux internationaux ou mixtes, y compris en livrant les accusés lorsque cela leur est demandé;

k) Adoptent une approche intégrée et globale du rétablissement de l'état de droit et de l'administration de la justice pendant la période de transition, notamment en échelonnant de manière appropriée les processus de restauration de la paix, d'administration de la justice pendant la période de transition et de consultation électorale, et autres processus transitoires;

l) Assurent la fourniture de ressources adéquates pour le rétablissement de l'état de droit et la mise en place de structures pour l'administration de la justice pendant la période de transition, y compris en instituant un mécanisme de financement viable et durable. Lorsqu'il y a lieu d'établir des tribunaux sous les auspices de l'ONU, ceux-ci devraient être au moins en partie financés par des contributions obligatoires.

m) Envisagent la création de commissions nationales des droits de l'homme dans le cadre des arrangements transitoires.

B. En ce qui concerne le système des Nations Unies

65. J'ai l'intention de demander au Comité exécutif pour la paix et la sécurité de proposer, sur la base des travaux déjà engagés par les équipes spéciales qu'il a constituées, des mesures concrètes sur les différents points examinés dans le présent rapport, en vue de renforcer l'appui fourni par l'ONU en matière d'administration de la justice pendant une période de transition et de rétablissement de l'état de droit, et de s'attacher en particulier :

a) À formuler des propositions tendant à renforcer les arrangements conclus dans le cadre du système des Nations Unies en vue de soutenir le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit;

b) À assurer la prise en compte des besoins en matière de rétablissement de l'état de droit et d'administration de la justice pendant la période de transition dans la planification des aspects stratégiques et opérationnels de nos opérations de paix;

c) À tenir à jour la liste des directives, manuels et autres outils élaborés par l'ONU sur les questions liées au rétablissement de l'état de droit, et de compléter ces outils si nécessaire;

d) À proposer la création de nouveaux mécanismes au sein du système des Nations Unies ou le renforcement de ceux qui existent déjà, y compris des bases de données et des ressources en ligne communes, en vue de rassembler et d'enrichir les compilations des meilleures pratiques, documents, manuels, guides, directives et autres outils relatifs à l'administration de la justice pendant la période de transition et le renforcement du secteur de la justice;

e) À examiner les meilleures pratiques et à formuler des propositions tendant à créer au niveau national des mécanismes de coordination des efforts de rétablissement de l'état de droit auxquels seront associés les institutions du système judiciaire, la société civile, les donateurs et le système des Nations Unies;

f) À concevoir des approches conçues pour faire en sorte que l'ensemble des programmes et des politiques visant à appuyer la réforme constitutionnelle, judiciaire et législative favorisent l'égalité entre les sexes;

g) À convoquer des ateliers techniques sur l'expérience acquise partout dans le monde en matière de rétablissement de l'état de droit et d'administration de la justice pendant une période de transition;

h) À établir des mécanismes en vue de créer et tenir à jour un fichier ou une base de données recensant, par domaine de spécialité, les experts en matière de justice et d'administration de la justice pendant une période de transition, sur la base de critères explicites, en tenant compte des diverses régions géographiques et aires linguistiques, des sexes et des différences dans les capacités techniques;

i) À organiser des programmes interdépartements de formation du personnel sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant une période de transition;

j) À faire en sorte que le personnel participant aux opérations de rétablissement de l'état de droit et d'administration de la justice pendant une période de transition soit systématiquement invité à faire rapport à son retour.

Notes

¹ S/PV/4833.

² S/PV/4835.

³ S/PRST/2003/15.

⁴ S/PRST/2004/2.

⁵ En réponse à une demande du Président du Comité des 34, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a adressé le 25 novembre 2002 à l'ensemble des États Membres une lettre leur fournissant des renseignements sur les compétences et les ressources disponibles à l'ONU, ainsi que sur les lacunes subsistant dans ce domaine.

⁶ Dès 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme a affirmé que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les êtres humains, et de leurs droits égaux et inaliénables, constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix. De même, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par 151 États, appelle à respecter les principes de la légalité et de l'état de droit, même dans les situations d'urgence. En matière d'administration de la justice, le Pacte prescrit l'égalité devant la loi, des audiences équitables et publiques, la présomption d'innocence et certaines garanties de procédure minimales. D'innombrables traités, déclarations, lignes directrices et ensembles de principes ont été adoptés par les Nations Unies en vue de préciser les obligations de la communauté internationale en ce qui concerne la justice et l'état de droit.

⁷ C'est ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait obligation aux États parties de « respecter et ... garantir ... les droits reconnus » dans ses dispositions et de « prendre ... les arrangements ... propres à donner effet aux droits... », notamment en garantissant des recours utiles en cas de violations, et en veillant à ce que les recours soient examinés par l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, et en garantissant la bonne suite donnée à tout recours qui aura été reconnu justifié (art. 2). L'état de droit exclut tout exercice arbitraire de l'autorité. C'est ainsi que le Pacte interdit expressément d'agir de manière arbitraire pour priver une personne de la vie (art. 6), l'arrêter et la garder en détention (art. 9), la priver du droit d'entrer dans son propre pays (art. 12), ou s'immiscer dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance (art. 17). Il garantit en outre le respect de procédures équitables et légales en cas d'arrestation et de détention (art. 9), d'emprisonnement (art. 10), ou de déportation (art. 13) et le droit à un procès équitable (art. 14). Point important, l'article 26 reconnaît que toutes les personnes sont égales devant la loi, et leur garantit le droit à une protection égale et efficace de la loi, sans discrimination. De même, en ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États parties se sont engagés à « agir ... en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus ... par tous les moyens appropriés... » (art. 2). Assurément, l'état de droit est aussi vital pour la protection des droits économiques et sociaux que pour celle des droits civils et politiques. Afin de garantir à tous la justice et la protection de la légalité, un système juridique doit incorporer ces normes fondamentales.

⁸ Voir A/55/305-S/2000/809.

⁹ Ma demande d'octroi d'une subvention au Tribunal spécial a été approuvée pour un montant de 16,7 millions de dollars, étant entendu que tous les fonds prélevés à cet effet sur le budget ordinaire seraient remboursés à l'ONU à la date de la liquidation du Tribunal, si le montant des contributions volontaires reçues par celui-ci s'était révélé suffisant.

¹⁰ Voir S/2000/1063/ et S/2000/1198.

¹¹ Cette question figure à l'ordre du jour de l'Assemblée générale depuis 1993, au titre du point intitulé « Renforcement de l'état de droit ». Dans la Déclaration du Millénaire, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu leur responsabilité collective de n'épargner aucun effort pour

renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international.

¹² Voir le rapport final de l'Équipe de travail du Comité exécutif des Nations Unies pour la paix et la sécurité chargée d'élaborer pour les opérations de paix des stratégies globales concernant l'état de droit (15 août 2002), approuvé par le Comité exécutif le 30 septembre 2002. En réponse à une demande du Président du Comité des Trente-Quatre, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a fait parvenir une copie du rapport à tous les États Membres le 25 novembre 2002.

¹³ Ibid., Annexe B.

¹⁴ Ibid., Annexe C.