



HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME



LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT

Les commissions de vérité



NATIONS UNIES

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME



LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT

Les commissions de vérité



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2006

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur des documents publiés dans la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Palais des Nations, 8-14, avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10 (Suisse).

*

Cette publication a été réalisée avec le concours financier de l'Union européenne. Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent en aucune façon l'opinion officielle de l'Union européenne.

HR/PUB/06/1

TABLE DES MATIÈRES

Page

Préface	v
Introduction	1
Pourquoi mettre en place une commission de vérité et à quel moment ?	1
I. PRINCIPES FONDAMENTAUX ET HYPOTHÈSES DE FONCTIONNEMENT	5
A. Choix national	5
B. Nécessité d'une perspective globale d'administration de la justice pendant la période de transition	5
C. Prévoir un modèle singulier, propre au pays	5
D. Volonté politique et indépendance opérationnelle	6
E. Soutien international	6
II. CRÉATION D'UNE COMMISSION DE VÉRITÉ	7
A. Consultation	7
B. Mandat	8
C. Choix des commissaires	13
D. Période préparatoire	15
E. Recrutement	16
III. OPÉRATIONS D'UNE COMMISSION DE VÉRITÉ	17
A. Activités essentielles	17
B. Principaux enjeux	21
IV. INTERACTIONS	27
A. Poursuites	27
B. Réparations	28
C. Assainissement	29
D. Réformes	29

V. IMPACT ET SUIVI	31
A. Suivi et mise en œuvre.....	31
B. Diffusion du rapport.....	31
C. Quel est le sort des fichiers ?.....	32
D. Évaluation des « résultats ».....	32
VI. AIDE AUX COMMISSIONS DE VÉRITÉ :	
ACTEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX	33
A. Rôle des ONG nationales.....	33
B. Rôle des Nations Unies et de différents acteurs internationaux	34
Conclusions	36

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) est de plus en plus conscient de la nécessité de renforcer sa contribution aux efforts déployés dans tout le système des Nations Unies pour œuvrer sans retard et de façon efficace au rétablissement de l'État de droit et de l'administration de la justice dans le cadre des missions consacrées aux sociétés sortant d'un conflit. À l'issue d'un conflit, les pays souffrent souvent de la faiblesse, ou de l'inexistence de l'État de droit, de l'insuffisance des moyens disponibles pour appliquer la loi et administrer la justice et de la multiplication des violations des droits de l'homme. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics et par la pénurie de ressources.

En 2003, le HCDH, en tant qu'instance des Nations Unies chargée de coordonner à l'échelle de l'ensemble du système les initiatives en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit, a commencé à mettre au point des instruments de l'État de droit, pour que les missions des Nations Unies et les administrations de transition puissent disposer de moyens institutionnels viables à long terme, propres à répondre à ces besoins. Ces instruments de l'État de droit fourniront aux missions de terrain et aux administrations de transition des orientations concrètes dans certains domaines essentiels en matière de justice de transition et d'État de droit. Chaque instrument peut être utilisé indépendamment, mais s'inscrit par ailleurs dans un contexte opérationnel cohérent; il est censé définir les principes de base propres à chacun des domaines considérés : *Cartographie du secteur de la justice*, *Initiatives du parquet*, *Commissions de vérité*, *Assainissement* et *systèmes légaux de surveillance*.

La présente publication énonce tout particulièrement des principes de base et des méthodes applicables aux commissions de vérité ; elle vise à faciliter la tâche de conseil incombant aux Nations Unies et à différentes instances responsables vis-à-vis de la mise en place de mécanismes de recherche de la vérité. Les principes exposés sont essentiellement le fruit de l'expérience antérieure et des enseignements recueillis à la faveur de la mise en œuvre de ces techniques et de ces mécanismes lors de missions de terrain des Nations Unies, notamment en Sierra Leone et à Timor-Leste.

Ce document ne saurait évidemment dicter les décisions à prendre sur le terrain en matière de stratégie et de programme, compte tenu des circonstances particulières propres à chaque société sortant d'un conflit ; il est néanmoins censé offrir aux missions de terrain et aux administrations de transition les données fondamentales requises pour cibler des interventions liées aux mécanismes de recherche de la vérité, conformément aux normes et aux meilleures pratiques internationales dans le domaine des droits de l'homme.

La création de ces instruments de l'État de droit ne fait qu'amorcer la participation concrète du HCDH à l'action engagée en matière de justice de transition. Je souhaite exprimer ma satisfaction et mes remerciements à tous ceux qui ont contribué à la préparation de cette initiative majeure.



Louise Arbour
Haut-Commissaire aux droits de l'homme

REMERCIEMENTS

Le HCDH souhaite remercier en particulier les organisations qui ont formulé des observations, avancé des suggestions et contribué à l'élaboration du présent document. En particulier, il souhaite exprimer ses remerciements à Priscilla Hayner, consultante, à laquelle a été confiée la responsabilité de mettre au point ce document. Le HCDH souhaite par ailleurs exprimer sa gratitude au Centre international pour la justice de transition, qui lui a apporté une aide essentielle. Enfin, il y a lieu de remercier spécialement la Commission européenne, dont la contribution financière a permis de mener à bien ce projet et de publier les instruments de l'État de droit.

Il est de plus en plus courant, dans le cas de pays qui sortent d'une guerre civile ou d'un régime autoritaire, de créer une commission de vérité appelée à siéger pendant la période post-transition immédiate. Ces commissions — organismes d'enquête officiellement approuvés, à caractère temporaire et non judiciaire — se voient attribuer un laps de temps relativement court pour recueillir des dépositions, mener des enquêtes, faire des recherches et tenir des audiences publiques, avant de terminer leur tâche par la publication d'un rapport final; bien qu'elles ne suppriment pas la nécessité des poursuites judiciaires, elles offrent néanmoins une certaine possibilité d'explication du passé; aussi ont-elles été particulièrement précieuses dans les situations où le déclenchement de poursuites pénales contre des crimes massifs s'avérait impossible ou improbable — en raison de l'absence de moyens du système judiciaire ou d'une amnistie de fait ou de droit. Tel qu'indiqué ci-après, le travail d'une commission de vérité est en outre susceptible d'appuyer les poursuites éventuelles engagées par la suite¹.

Contrairement aux tribunaux, dont la définition appropriée de la structure, des composantes et des règles fondamentales de procédure fait l'objet de normes internationales claires, les commissions de vérité différeront notablement d'un pays à l'autre à maints égards. L'expérience acquise par plus de trente commissions de ce type créées au cours des deux ou trois dernières décennies permet de définir un certain nombre de principes de « meilleure pratique ». La présente publication s'emploie à résumer ces enseignements dans l'intention de guider l'action de ceux auxquels incombe la tâche de mettre en place, de conseiller ou de seconder une commission de vérité, ou même de définir des directives à l'intention desdites commissions. Le lecteur est également invité à se référer à la version mise à jour de l'ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité².

Les Nations Unies et différents acteurs internationaux ont un rôle important à jouer afin d'aider ces instances à se mettre en place et à fonctionner. On trouvera ci-dessous un aperçu général des nombreux choix opérationnels critiques à effectuer et des difficultés rencontrées, comme du rôle susceptible d'être joué par différents acteurs nationaux et internationaux.

Pourquoi mettre en place une commission de vérité et à quel moment ?

Les instances de traité, les tribunaux régionaux, ainsi que les tribunaux internationaux et nationaux ont affirmé le droit des individus à connaître la vérité quant au sort des personnes disparues,

¹ Nombre de sujets abordés brièvement dans la présente publication sont traités de façon plus approfondie dans d'autres documents, notamment des descriptions de cas concrets. Voir, par exemple, Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions* (New York et Londres, Routledge, 2001).

² E/CN.4/2005/102 et Add.1.

comme à avoir accès aux informations disponibles sur différentes exactions commises dans le passé³. Une commission de vérité se préoccupe de milliers de victimes et s'efforce de déterminer l'importance et les caractéristiques des violations commises dans le passé, ainsi que leurs causes et leurs conséquences. Savoir pourquoi on a laissé se produire certains événements peut s'avérer tout aussi important que la description précise de la matérialité des faits. En définitive, il faut espérer que le travail de la commission peut aider une société à comprendre et à reconnaître un passé contesté ou renié et, ce faisant, à porter à la connaissance du grand public les témoignages et les récits des victimes souvent restés à l'insu de la population. Une commission de vérité espère en outre prévenir de nouvelles violations en recommandant certaines réformes des institutions et des orientations.

Certains pays ont bien sûr mis en place une commission de vérité conçue dans le but de promouvoir la réconciliation – ou bien ont considéré une instance de ce type comme un instrument naturellement utile à cet effet – mais il n'y a pas lieu de supposer qu'une enquête entraînera immédiatement une réconciliation, que ce soit au niveau de la communauté ou à l'échelle nationale ou politique. La réconciliation est conçue différemment suivant le contexte considéré. Pour certains, la pleine reconnaissance d'une vérité longtemps niée favorisera incontestablement la réconciliation. L'expérience montre cependant que pour pouvoir pardonner, nombre de victimes individuelles et de communautés exigent parfois davantage que la reconnaissance de la vérité. La réconciliation est en général un processus particulièrement long et lent, dont le travail d'une commission de vérité n'est sans doute qu'une condition préalable parmi d'autres. Lorsqu'on envisage et lorsqu'on conçoit la mise en place d'une commission de vérité, il convient de prendre soin de ne pas susciter parmi les victimes l'espoir injustifié et abusif qu'elles-mêmes ou le pays dans son ensemble éprouveront ou devraient éprouver rapidement un sentiment de réconciliation par la connaissance de la vérité sur des atrocités passées indescriptibles — ou dans certains cas par l'obtention de la reconnaissance officielle d'une vérité d'ores et déjà connue.

Les espoirs placés dans une commission de vérité sont fréquemment exagérés dans l'esprit de la population : aussi importe-t-il de les « gérer » de façon à ce qu'ils restent dans des limites raisonnables et, d'emblée, de décrire honnêtement ce que peut offrir une commission de vérité.

Certes, on ne saurait contester qu'une commission de vérité peut en définitive avoir un impact politique notable – même involontairement — dans un contexte où, en règle générale, certains des individus ou des entités politiques encore au pouvoir (ou désireux d'y accéder) peuvent être soumis à l'enquête. Lorsque la tenue d'élections est prévue au cours du mandat d'une commission, ou même peu de temps après la date prévue pour la publication de ses conclusions, les répercussions politiques de son travail peuvent devenir extrêmement claires; ainsi des pressions peuvent être

³ Une description détaillée des décisions récentes concernant le droit de savoir figure dans le document intitulé « Etude indépendante, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent, au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects », établi par Mme Diane Orentlicher (E/CN.4/2004/88), disponible sur le site www.ohchr.org.

exercées pour bloquer, retarder ou modifier le calendrier des audiences ou la publication du rapport final. Dans certains cas, il peut s'avérer important pour une commission de tenir compte de ces différents facteurs lorsqu'elle établit son calendrier, sans toutefois modifier substantiellement le champ, ni le niveau de détail de ses investigations.

À quel moment un pays est-il prêt à mettre en place d'une commission de vérité ? Trois éléments décisifs doivent être présents. Premièrement, il doit y avoir la volonté politique de permettre et si possible d'encourager et de soutenir activement la réalisation d'une enquête approfondie consacrée aux exactions passées. Idéalement, le gouvernement devrait manifester son soutien actif au processus en garantissant le financement, le libre accès aux archives de l'État, ou en donnant des instructions claires de coopération à l'intention des fonctionnaires. Deuxièmement, il faut avoir mis un terme aux conflits violents, à la guerre ou aux pratiques répressives. Il se peut que la situation de fait en matière de sécurité ne se soit pas encore véritablement améliorée, de sorte que les commissions de vérité travaillent fréquemment dans un contexte où victimes et témoins ont peur de s'exprimer publiquement ou de montrer qu'ils collaborent avec la commission. La commission elle-même risque effectivement de recevoir des menaces dans le cadre de son travail. Toutefois, si une guerre ou un conflit violent se poursuit activement dans l'ensemble du pays, pareille situation ne semble guère laisser de possibilités suffisantes pour mener à bien une enquête sérieuse. Troisièmement, il faut que les victimes et les témoins manifestent un réel intérêt à l'égard du travail de recherche ainsi engagé et soient motivés pour coopérer. Évidemment, l'étude du passé peut faire appel à d'autres moyens, notamment à des enquêtes réalisées par des organisations non gouvernementales (ONG) ou à des procédures locales moins formelles qu'une commission de vérité nationale. Seule une vaste consultation permet en définitive d'effectuer ces choix.

I. PRINCIPES FONDAMENTAUX ET HYPOTHÈSES DE FONCTIONNEMENT

Les cinq principes ou hypothèses de base suivants devraient faciliter la définition des premiers éléments à prendre en compte avant de créer une commission de vérité dans un pays :

A. Choix national

La création d'une commission de vérité n'est pas adaptée à n'importe quel pays ou à n'importe quelle période de transition : aussi importe-t-il de laisser à des ressortissants nationaux le soin d'en décider. Pareille décision doit s'appuyer sur un vaste processus consultatif visant à recueillir en particulier les avis des victimes et des survivants et à préciser les fonctions, les points forts et les limites de l'action des commissions de vérité. Il incombe aux acteurs internationaux de fournir des données de comparaison et des conseils, mais aussi d'admettre d'emblée la possibilité pour un pays de décider, pour des raisons très légitimes, de ne pas créer une commission de vérité, ou du moins de ne pas le faire juste au moment de la période de transition. Les avis nationaux à ce sujet doivent être respectés.

B. Nécessité d'une perspective globale d'administration de la justice pendant la période de transition

Les commissions de vérité constituent un élément seulement d'une stratégie globale d'administration de la justice pendant la période de transition et doivent être conçues conjointement avec les différentes initiatives envisageables en matière de poursuites, de réparations, d'assainissement et de différents programmes de contrôle ou de réforme. Le lien entre ces différentes initiatives doit en outre être soigneusement étudié, tel qu'indiqué de façon plus détaillée ci-dessous. Bien que toutes ces stratégies et ces interrelations ne puissent être déterminées à l'avance, étant donné que les orientations évoluent dans le temps, et compte tenu de la possibilité d'initiatives imprévues, un examen préalable de ces questions peut faciliter la définition du processus et du mandat d'enquête d'une commission.

C. Prévoir un modèle singulier, propre au pays

Il convient de s'attendre à ce que chaque commission de vérité présente un caractère singulier correspondant au contexte national et aux opportunités particulières en présence. On peut certes intégrer utilement nombre des meilleures pratiques techniques et fonctionnelles tirées de l'ex-

périence d'autres commissions, mais aucun modèle déterminé de commission de vérité ne doit être importé de nulle part; ce principe vaut aussi bien pour la conception du mandat que pour différents aspects fonctionnels. Ainsi, maintes décisions fondamentales doivent être fondées sur le contexte local. Cette approche est de nature à créer une commission plus puissante et à renforcer un sentiment de responsabilité nationale.

D. Volonté politique et indépendance opérationnelle

Une commission a de bonnes chances d'obtenir les meilleurs résultats s'il existe une réelle volonté politique d'enquêter de façon rigoureuse et de présenter la vérité. Cette situation se traduira par exemple au niveau de la coopération des pouvoirs publics pour permettre à une commission d'accéder aux documents officiels et en termes de budgets publics affectés à ses activités. Le gouvernement devrait fournir à la commission les archives se rapportant à ses enquêtes, notamment des documents à diffusion restreinte. Des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires ayant connaissance des actes ou des événements faisant l'objet d'une enquête sont censés fournir des informations à la commission, soit à l'occasion d'audiences publiques, soit à la discrétion de la commission, lors de séances privées.

Le soutien dont bénéficie le travail d'une commission doit être assorti d'une indépendance opérationnelle indiscutable. La légitimité et la confiance publique indispensable à la réussite de la mission impartie à la commission de vérité dépendent de l'aptitude de cette dernière à mener à bien sa tâche en dehors de toute ingérence politique; une fois mise en place, elle doit fonctionner hors de l'influence ou du contrôle direct du gouvernement, notamment dans le cadre de ses activités de recherche et de ses enquêtes, de ses choix budgétaires, comme de la publication de son rapport et de ses recommandations. Lorsqu'une supervision financière est nécessaire, l'indépendance opérationnelle doit être préservée. Les pouvoirs politiques doivent donner des indications claires quant à l'indépendance de la commission.

E. Soutien international

La plupart des commissions de vérité doivent faire appel à une aide internationale significative pour pouvoir mener à bien leur mission. Cette aide comprend notamment un soutien financier, sans toutefois se limiter à cet aspect. Ainsi, le coût d'une commission de vérité de quelque importance peut dépasser facilement cinq à dix millions de \$ É.-U. et les ressources nationales sont rarement suffisantes pour couvrir de tels besoins. Parmi les autres contributions internationales importantes figurent l'accès aux documents des archives gouvernementales étrangères, une aide technique et stratégique, généralement fournie par des ONG internationales; des enquêteurs internationaux parfois détachés auprès de la commission par des gouvernements étrangers; et la possibilité de consulter des experts auprès des commissions de vérité précédemment créées. Les pays qui envisagent de créer une commission de vérité, ainsi que les acteurs internationaux qui soutiennent cette démarche, doivent être conscients du fait qu'un soutien international significatif sera vraisemblablement nécessaire à la bonne marche du processus mis en œuvre.

II. CRÉATION D'UNE COMMISSION DE VÉRITÉ

A. Consultation

Tel qu'indiqué plus haut, les commissions de vérité les plus puissantes sont le résultat d'un processus de consultation et d'étude attentive du type de commission la mieux adaptée au contexte. La constitution de chaque commission doit refléter les besoins, les atouts et les perspectives propres au pays considéré. Ces consultations doivent s'attacher à deux objectifs d'égale importance : développer la compréhension du rôle d'une commission de vérité et renforcer ses attributions en fournissant des éléments d'appréciation propres à définir le mandat le plus approprié. Les consultations doivent explicitement inclure les communautés victimes et les organisations de la société civile, et prévoir un délai suffisant pour introduire des éléments significatifs dans le mandat fondamental de la commission, comme pour recevoir des informations en retour sur certaines des attributions envisagées, au fur et à mesure de leur définition. Ce processus, qui implique normalement des ateliers, des séminaires et différentes opportunités de discussion et de proposition d'éléments particuliers de la conception et du mandat de la commission, doit normalement s'étaler sur plusieurs mois au moins, et intégrer les points de vue émanant de toutes les régions du pays et des grandes sphères de la collectivité nationale, en particulier des communautés les plus touchées par la violence. La communication avec les victimes et les groupes de la société civile, en particulier, doit en outre être maintenue tout au long du travail de la commission, pour ménager une information en retour du public quant à la méthodologie suivie et quant à son impact.

Parfois, une commission de vérité est initialement approuvée, de façon générale et dans le cadre d'un accord de paix négocié, mais ses attributions ne sont pas indiquées de façon très détaillée. Les caractéristiques générales de l'accord d'origine offrent cependant la possibilité d'une large consultation préalable à la mise au point précise du mandat. Simultanément, les négociateurs du processus de paix doivent veiller particulièrement à ne pas se montrer excessivement directifs quant aux modalités détaillées de tout accord de paix prévoyant la mise en place d'une commission de vérité.

Les ONG nationales jouent souvent un rôle important dans cette phase qui précède la mise en place d'une commission, en organisant des conférences nationales, chargées d'examiner les attributions proposées, en aidant à rédiger la législation permettant de créer la commission, en exerçant des pressions auprès des représentants des pouvoirs publics, en assurant la formation des médias et en mettant en œuvre une stratégie d'information nationale propre à mieux faire connaître dans le public la commission proposée.

B. Mandat

Les consultations envisagées ci-dessus doivent comporter un examen attentif des aspects spécifiques du mandat ou des attributions de la commission. En définitive, le mandat peut couvrir chacun des thèmes ci-dessous :

1. Période de fonctionnement

Le mandat doit fixer les dates de début et de fin des travaux de la commission. Ces dates peuvent être adaptées de façon à autoriser une ou plusieurs prolongations de courte durée. Toutefois, il importe de fixer la durée totale possible des travaux de la commission, faute de quoi celle-ci risque de poursuivre trop longtemps son activité, de perdre de vue ses priorités et sa dynamique propre et, enfin, de cesser d'intéresser le public. Il ressort de l'expérience acquise qu'il convient généralement de prévoir une période allant de un an et demi à deux ans et demi d'activité.

2. Mandat temporel : période de temps soumise à l'enquête

La durée spécifique de la période sur laquelle la commission doit enquêter doit par ailleurs être fixée dans le mandat. Certaines commissions ont passé en revue les violations survenues tout au long d'une période de 35 années ou davantage, tandis que d'autres ont étudié une période nettement plus courte; dans l'histoire du pays considéré, il s'agit normalement des périodes pendant lesquelles se sont produites les violations les plus graves ou les plus nombreuses. Afin d'éviter une orientation tendancieuse, l'enquête doit en règle générale porter sur une période continue et non sur plusieurs périodes distinctes de façon à se limiter à certaines phases de l'histoire nationale. De manière analogue, aucune période importante ne doit être ignorée, ce qui risquerait d'être perçu comme un défaut d'impartialité politique du champ temporel de ses activités.

Dans certains cas, il y a intérêt à prévoir une certaine souplesse quant aux dates précises de début ou de fin, en indiquant par exemple la nécessité pour la commission d'examiner les événements « depuis le début du conflit » et en l'absence d'accord quant à la date précise du début du dit conflit. Les travaux de la commission permettent ensuite de déterminer cette date.

En règle générale, une commission de la vérité ne doit pas être chargée d'enquêter sur les violations ou les événements survenus après le début de ses propres travaux. Il convient davantage que les événements de ce type soient pris en charge par une commission nationale des droits de l'homme, ou sinon par le Ministère public.

3. Types de violations devant faire l'objet d'enquêtes

Le mandat de la commission doit être spécifique dans certains domaines et relativement détaillé; il importe toutefois qu'il conserve une souplesse suffisante pour laisser aux membres de la commission une certaine marge d'interprétation et de définition. On préfère généralement par exemple,

que le mandat d'une commission ne dresse pas la liste d'événements spécifiques devant faire l'objet d'enquêtes, mais décrive plutôt en termes plus généraux les types de violations concernées. La commission dispose ainsi d'orientations, tout en étant en mesure d'adapter ces enquêtes et de rendre compte des faits et des comportements observés. Les mandats de précédentes commissions de vérité ont par exemple utilisé des formulations invitant à enquêter sur « les actes graves de violence qui ont eu un impact sur la société » ou sur « les violations flagrantes des droits de l'homme ou du droit humanitaire, notamment les violations qui ont fait partie d'un ensemble d'atteintes systématiques au droit ».

Les commissions de vérité ont traditionnellement axé leurs enquêtes sur les atteintes graves aux droits de l'homme (torture, disparitions, exécutions extrajudiciaires, crimes contre l'humanité, génocides, etc.), ainsi que les violations du droit humanitaire international et les crimes de guerre. Une commission devrait centrer ses enquêtes sur les violations que la société dans son ensemble et les victimes en particulier jugent les plus graves et qui doivent être examinées sans délai. Il faut donc sans doute trouver un juste équilibre en définissant un ensemble suffisamment précis de crimes ou d'événements permettant à la commission de mener à bien son mandat, tout en évitant de définir un champ indûment restrictif susceptible d'exclure des actes ou des événements dont on estime qu'ils justifient une enquête.

Dans certains pays, les délits économiques ont été aussi marquants – et dans l'esprit de la population aussi énormes – que les violations des droits civils et politiques commises par un régime précédent. Aussi peut-il être question d'inclure la corruption et différents délits économiques dans le cadre du mandat d'une commission de vérité, ou d'étendre celui-ci aux violations des droits sociaux et économiques. Cette décision, comme la plupart, incombe en définitive à des ressortissants du pays, bien que les personnes chargées de définir le mandat de la commission doivent être conscientes du danger et des difficultés liés au fait d'étendre son champ d'activité aux délits économiques. La méthodologie et la chronologie à observer pour enquêter sur la corruption et les délits économiques s'avèrent notablement différentes par comparaison aux enquêtes consacrées par exemple aux actes de torture ou aux assassinats individuels ou systématiques. De plus, un centre d'intérêt élargi aux « violations des droits économiques et sociaux » donnerait à entendre qu'il faudrait examiner toutes sortes de problèmes sociaux, notamment la pauvreté, les sans-abri, et les défaillances de la politique en matière d'éducation. Bien qu'il s'agisse de thèmes d'importance décisive, ce choix risquerait d'étendre le mandat de la commission à un point tel qu'il lui serait sans doute impossible de s'acquitter raisonnablement de sa tâche⁴. Toutefois, les questions

⁴ La Commission de vérité et réconciliation de la Sierra Leone a décidé d'étendre le mandat exigeant d'enquêter sur « les violations et les atteintes aux droits de l'homme et au droit humanitaire international » aux droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, les plaintes de ce type ont été admises de la même manière que celles déposées pour des violations des droits civils et politiques. D'autres commissions, par exemple la Commission péruvienne, ont décidé de s'attacher essentiellement aux violations des droits civils et politiques pour les dépositions, pour les audiences et pour les enquêtes, bien que, dans certains cas, les droits économiques soient imbriqués. Dans maintes circonstances, les rapports finaux portent directement sur les problèmes posés par les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier dans les recommandations.

économiques ne doivent certainement pas être exclues a priori. S'il y a un lien évident entre les questions économiques et la violence – par exemple, les conflits fonciers qui débouchent sur des violences ou en cas de confiscation par l'État des biens des personnes arrêtées ou disparues — , alors une commission de la vérité doit reconnaître clairement ces faits, mener des enquêtes et rendre compte. Enfin, un certain nombre de commissions de vérité ont fait figurer dans leur rapport une évaluation de l'incidence économique des atteintes aux droits et de la répression, impact souvent particulièrement considérable.

4. Attention particulière aux principales populations victimes

Lorsque certaines populations ont été particulièrement touchées par la violence et surtout lorsque cette violence semble sous-estimée ou méconnue, il est justifié de demander à la commission de s'intéresser en particulier à ces victimes ou aux atteintes de ce type. Par exemple, il a été demandé à certaines commissions de s'intéresser spécialement aux violations des droits des femmes et des enfants, ainsi qu'aux victimes de violences sexuelles⁵. La commission doit parfois établir des procédures spéciales pour ces populations, garantissant ainsi aux enfants un niveau de confidentialité plus élevé – qu'il s'agisse d'enfants qui ont été victimes ou auteurs de violences – ou en instituant des procédures spécifiques permettant aux survivants de violences sexuelles de participer aux audiences. Le mandat doit de préférence guider la commission pour qu'elle accorde une attention spéciale à ces différentes populations, tout en lui laissant le soin de prendre les décisions opérationnelles appropriées.

5. Activités fondamentales

Le mandat doit énumérer les fonctions ou les activités fondamentales qui incombent à la commission. Par exemple, il pourrait y être signalée la possibilité de recueillir des dépositions des victimes, des témoins et de différentes personnes; de mener des recherches et des enquêtes; de tenir des audiences ou des sessions publiques et d'entreprendre toutes les autres activités nécessaires à la révélation de la vérité dans le cadre de son mandat. Parfois, il a été demandé à une commission d'associer à ses travaux des responsables traditionnels ou religieux, par exemple des chefs suprêmes dans certains contextes africains⁶.

6. Pouvoirs

Les pouvoirs accordés à une commission contribueront à définir sa force et la portée de son action. Au minimum, les commissions doivent en général pouvoir interroger toute personne en

⁵ Les commissions de vérité créées en Sierra Leone et en Haïti ont demandé de s'intéresser spécifiquement aux victimes de violences sexuelles et, dans le cas de la Sierra Leone, aux enfants qui ont figuré parmi les victimes ou les auteurs des exactions commises lors du conflit.

⁶ Cette formulation a été adoptée en Sierra Leone, par exemple, bien que de l'avis de certains membres de la commission la participation aux travaux de chefs suprêmes n'ait pas été parfaitement indiquée.

mesure de fournir des informations pertinentes, bénéficier de la coopération des services publics et effectuer toute visite sur place susceptible d'être nécessaire. De plus en plus, les commissions de vérité sont dotées de pouvoirs de perquisition et de saisie, comme de protection des témoins. Pour protéger les personnes appelées à devoir témoigner contre elles-mêmes en cas de citation en justice, une commission peut en outre avoir besoin du pouvoir accorder l'immunité partielle, qui garantit aux individus que l'information fournie par leurs soins ne sera pas utilisée contre eux lors d'une quelconque procédure pénale⁷.

La commission doit par ailleurs être dotée de pouvoir suffisant afin de garantir la possibilité de sanctionner – éventuellement par des amendes ou des peines d'emprisonnement ou les deux – toute personne qui entrave son fonctionnement ou qui lui fournit sciemment de fausses informations ou encore qui viole ses pouvoirs de citation à comparaître ou de protection des témoins, par exemple.

7. Résultat : amnistie ou poursuites ?

La plupart des commissions de vérité n'ont pas le pouvoir d'amnistier les coupables. La grande majorité d'entre elles, en fait, recommandent dans leur rapport final des poursuites pénales (ou des enquêtes judiciaires aboutissant le cas échéant à des poursuites) pour les événements qui ont été documentés, et transmettent fréquemment toutes les preuves dont elles disposent aux parties poursuivantes. Puisque par sa nature même, une commission de vérité travaille sur des informations concernant des crimes, et souvent des crimes massifs, il faut considérer soigneusement le lien entre ses enquêtes et celles liées à toute procédure pénale distincte. En tant qu'instance non judiciaire, les commissions proprement dites ne peuvent engager de poursuites contre personne et doivent faire appel au système judiciaire pour le report de toute affaire pénale. Un examen plus détaillé de ce lien figure plus bas. Les différents aspects à envisager lors de la définition du mandat de la commission sont passés en revue ci-après.

En termes généraux, une commission de vérité peut adopter l'une des trois approches suivantes :

Recommander des poursuites. Tel qu'indiqué ci-dessus, il s'agit de l'approche la plus communément adoptée. Il n'est pas nécessaire de l'énoncer dans le mandat, puisque celui-ci comporte généralement la formulation de recommandations. Dans certains cas, des informations peuvent être transmises au Ministère public, même pendant que le travail d'une commission se poursuit; plus généralement, ces recommandations ne sont pas formulées avant la publication du rapport final. Elles peuvent se rapporter à des personnes nommément désignées, à moins qu'il ne s'agisse d'une recommandation générale en vue d'effectuer des enquêtes plus approfondies et de soumettre à la justice pénale des crimes commis dans le passé.

⁷ L'immunité partielle n'a pas pour effet d'éteindre la responsabilité pénale et ne doit pas être confondue avec l'amnistie. Elle rend simplement certaines preuves irrecevables devant les tribunaux.

Accorder ou recommander l'amnistie. Seule une commission de vérité dotée de toutes ses attributions, à savoir la Commission Vérité et réconciliation en Afrique du Sud, a été dotée jusqu'à maintenant de pouvoirs clairement définis d'amnistie des coupables. Cette commission a amnistié exclusivement les crimes dont la motivation politique a été établie et après divulgation complète et publique des données détaillées les concernant. Différents pays ont depuis lors été favorables à cette approche, dans l'espoir que cela inciterait les coupables à reconnaître les faits; ainsi, plusieurs commissions en cours de formation ont parfois certains pouvoirs restreints d'accorder ou de recommander l'amnistie⁸. Toutefois, il convient de se montrer extrêmement prudent avant d'importer ce modèle dans un autre contexte : un tel accord prévoyant l'amnistie en échange de la vérité ne serait efficace qu'en présence d'une réelle menace de poursuites, ce qui inciterait les coupables à se présenter. Tout pouvoir d'amnistie devrait être assorti de puissants moyens d'enquête, dont nombre de commissions sont dépourvues, et d'une prise en compte rigoureuse des droits des victimes à participer aux délibérations ou à contester toute demande. Il convient en outre de signaler que les amnisties accordées pour des violations graves des droits de l'homme et des droits humanitaires – crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides – sont généralement considérées comme illicites en droit international, indépendamment des aveux ou des excuses obtenus en échange. En effet, une amnistie de ce genre enfreindrait les directives acceptées pour les représentants des Nations Unies concernant certains aspects des négociations en vue de la résolution des conflits⁹. Les rédacteurs doivent donc tout particulièrement veiller à ne pas inclure ce type d'immunité dans le mandat d'une commission de vérité (il ne faut pas confondre *amnistie* et attribution d'une *immunité partielle*, tel qu'indiqué dans la section précédente, recevable en droit international).

Levée partielle et conditionnelle de responsabilité pénale. Timor-Leste a fourni du principe d'amnistie en échange de la vérité une variante jugée acceptable au niveau international, comme au niveau national, notamment par les communautés victimes. La commission de vérité a reçu le pouvoir d'éteindre la responsabilité pénale et civile pour les crimes réputés sans gravité (à l'exclusion des meurtres et des viols par exemple), sous réserve de leur reconnaissance complète, de la présentation d'excuses et de l'exécution d'un service communautaire ou d'un dédommagement symbolique convenu de la victime ou de la communauté concernée. Cette disposition a été mise au point sur la base des processus traditionnels de résolution des conflits, utilisés au sein des communautés timoraises, et implantés

⁸ La législation proposée au Libéria accorderait à une commission de vérité nationale le pouvoir de recommander l'amnistie, bien que cette disposition ne soit pas applicable aux violations du droit humanitaire international ou aux crimes contre l'humanité. De manière analogue, en République démocratique du Congo, une commission de vérité mise en place en 2004 a été dotée du pouvoir d'accepter ou de refuser une demande d'amnistie pour des « faits de guerre, de crimes politiques ou de délits d'opinion » bien qu'un accord de paix antérieur empêche l'application d'une amnistie aux crimes contre l'humanité ou aux génocides. Enfin, la législation adoptée en Indonésie semble sous-entendre l'attribution de certains pouvoirs d'amnistie à une commission de vérité qui doit y être mise en place, bien que les termes employés et leur interprétation restent ambigus.

⁹ Voir le rapport du Secrétaire général sur 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 (S/2004/616), qui confirme et précise cette interdiction de l'amnistie pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide. Ces principes ont été établis initialement par les Nations Unies dans une note adressée par le Secrétaire général aux représentants des Nations Unies en 1999. Voir également l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, principe 24 : restrictions et autres mesures relatives à l'amnistie (E/CN.4/2005/102/Add.1).

localement grâce à la participation des chefs communautaires et à l'intégration des traditions. Subordonnée à un service communautaire ou à un dédommagement et par ailleurs soumise au contrôle d'un tribunal local, la levée des sanctions pénales s'apparente davantage à une transaction pénale et n'est pas considérée comme une amnistie. Des pratiques semblables implantées localement peuvent être envisagées dans d'autres cas, en particulier pour les crimes de moindre gravité.

8. Mise en place par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif ?

Les commissions de vérité sont généralement créées en vertu de la législation nationale ou par décret présidentiel. Ces deux possibilités peuvent présenter des avantages et des inconvénients. De plus, le contexte national est susceptible de prédéterminer automatiquement la marche à suivre manifestement la plus indiquée ou effectivement prescrite. Toutefois, lorsqu'une de ces deux possibilités est envisageable, il convient de prendre en considération le choix du moment opportun (un décret présidentiel peut être plus rapidement appliqué qu'un texte législatif; le Parlement peut compter dans ses rangs des parties ayant intérêt à affaiblir les pouvoirs ou le champ d'action de la commission); et, enfin, la légitimité politique ou populaire (le processus législatif est susceptible de dégager un soutien politique plus vaste en faveur d'une commission). Dans certains systèmes judiciaires, l'attribution de certains pouvoirs à une commission, par exemple celui de citer en justice, exige l'adoption d'une loi.

9. Mise en œuvre des recommandations

En vertu du mandat de la commission, le Gouvernement et le Parlement doivent tenir compte effectivement des recommandations d'une commission de vérité. Dans certains cas, par exemple en Sierra Leone, la procédure de suivi instituée conformément au mandat impose au Gouvernement de rendre compte publiquement, tous les trimestres, de la mise en œuvre des recommandations de la commission. Il existe à ce jour deux exemples (El Salvador et Sierra Leone) d'attribution aux commissions de vérité du pouvoir de formuler des recommandations obligatoires (c'est-à-dire assorties d'un accord préalable en vertu duquel le Gouvernement mettra en œuvre toutes leurs recommandations). Cette solution risque toutefois de soulever différents problèmes délicats, notamment constitutionnels, dans la mesure où la commission paraît s'arroger les pouvoirs du Parlement ou de l'exécutif. Aussi est-il sans doute préférable d'exiger un examen attentif des recommandations, ainsi qu'une notification publique régulière de leur mise en application.

C. Choix des commissaires

En définitive, la commission se définira avant tout par le choix des personnes qui y siègent. Idéalement, il doit s'agir de membres de la société communément respectés (ou de personnalités internationales), dont la neutralité est reconnue par tous les acteurs d'un conflit passé (où l'ensemble du groupe doit être jugé représentatif d'un éventail objectif d'opinions). La commission peut compter dans ses rangs des personnes issues de différentes professions ou de différents horizons, par exemple des chefs religieux, des avocats en exercice ou des juges à la retraite, des

psychologues, des éducateurs, des experts des problèmes de violence à l'égard des femmes ou des enfants, des spécialistes des droits de l'homme, etc. Certains pays ont choisi d'y associer des commissaires internationaux; cette décision sera fondée sur un certain nombre de considérations et de prédispositions locales et incombera en définitive à des ressortissants du pays¹⁰.

La procédure et la chronologie du choix des commissaires revêtent une importance fondamentale. En premier lieu, il convient de ne pas procéder à ces nominations tant que le mandat de la commission n'a pas été défini. De précédentes tentatives de lancement forcé du processus par une nomination rapide des commissaires, par exemple, juste après la conclusion d'un accord de paix, ont par contre considérablement affaibli les perspectives de mise en place d'une commission efficace et largement respectée. Le mandat doit expliquer clairement le processus de sélection des membres et les caractéristiques générales ou le profil idéal des commissaires. Il convient de s'opposer résolument à toute propension à y faire siéger des responsables politiques ou des représentants des partis, des factions ou d'anciens groupes armés.

En revanche, les commissions de vérité recueilleront un soutien public et international d'autant plus grand si le choix de leurs membres résulte d'un processus consultatif et si l'on s'efforce honnêtement de veiller à un juste équilibre dans la représentation des groupes ethniques, régionaux ou religieux, des sexes et des opinions politiques. Ce type de processus consultatif peut consister notamment à inviter le public à proposer des nominations, à former un comité de sélection représentatif (émanant de différents secteurs ou groupes sociaux chargés de contrôler les nominations et d'interroger les personnes qualifiées en définitive, puis à recommander la liste finale des commissaires auprès de l'autorité de nomination). Plusieurs commissions créées dans le passé ont procédé ainsi avec les meilleurs résultats¹¹. Le choix de commissaires internationaux peut impliquer la participation d'instances internationales, telles que les Nations Unies, mais doit par ailleurs s'intégrer au processus national de contrôle avant la nomination finale¹².

Les commissaires peuvent siéger à temps partiel ou à temps plein, ce choix étant déterminé par un certain nombre de facteurs; toutefois, puisque le travail des commissions comporte de plus

¹⁰ L'intégration dans la commission de non-ressortissants peut se justifier notamment par le sentiment de devoir faire participer des personnes qui bénéficient d'une image comparativement plus neutre, et susceptibles par ailleurs d'apporter différentes compétences spéciales, notamment juridiques, et de mobiliser des contacts internationaux en vue de la collecte de fonds, de l'exécution des enquêtes et à des fins de sensibilisation de la communauté internationale. Toutefois, dans certains contextes nationaux, le principe de la participation de commissaires internationaux est jugé inadéquat et plutôt inutile.

¹¹ Cette forme de sélection a été réalisée par exemple en Afrique du Sud et en Sierra Leone.

¹² Différents modèles de choix des commissaires internationaux ont été utilisés. En Sierra Leone, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a été invité à proposer trois commissaires, au sujet desquels le comité de sélection national a émis un avis. Or, cette procédure a été critiquée, faute de prendre pleinement en considération les candidatures internationales vivement recommandées par des acteurs locaux, excluant ainsi certaines candidatures éminentes. Ailleurs, et notamment à Haïti, El Salvador et au Guatemala, des commissaires internationaux ont été nommés sans qu'il y ait eu vraiment de processus consultatif, tandis que les candidatures proposées émanaient dans nombre de cas du Secrétariat des Nations Unies à New York. Aussi convient-il de s'employer très attentivement à améliorer certaines des pratiques passées – de façon à permettre l'apparition de candidatures de haut niveau, tout en garantissant la participation entière et dûment informée des acteurs nationaux au choix final.

en plus d'audiences publiques, une participation à plein temps s'avère de plus en plus indispensable. Dans le cas des précédentes commissions d'enquête ne comportant pas d'audience, les commissaires n'étaient guère présents plus d'une semaine par mois; en l'occurrence, leurs responsabilités étaient moins centrées sur des activités quotidiennes, confiées normalement au directeur exécutif, et portaient davantage sur l'orientation générale des enquêtes thématiques, la définition des grandes stratégies de la commission et la mise au point du rapport. La personnalité et l'autorité politique des commissaires offrent l'image publique de la commission et peuvent également jouer un rôle décisif dans les rapports avec des autorités récalcitrantes. Que les commissaires exercent leurs fonctions à temps partiel ou à temps plein, il convient d'emblée de délimiter clairement le partage des responsabilités entre eux et la direction administrative.

D. Période préparatoire

Nombre de commissions de vérité créées dans le passé ont perdu beaucoup de temps consacré aux tâches préparatoires d'ordre administratif et logistique, réduisant ainsi notablement leur courte phase opérationnelle. Des questions administratives essentielles, telles que location d'un bureau, embauche de personnel, achat de bureaux et d'ordinateurs et adaptation ou création d'un programme de gestion de base de données, ainsi que des tâches plus importantes, telles que la collecte de fonds et la mise au point d'une campagne d'information du public, peuvent facilement absorber plusieurs mois de travail d'une commission avant que celle-ci puisse raisonnablement commencer à enquêter ou à recueillir des dépositions.

Le mandat doit donc définir une période préparatoire de trois à six mois, une fois les commissaires nommés, avant le début de la période de fonctionnement officielle. Les préparatifs initiaux peuvent comporter notamment :

- L'élaboration d'un plan de dotation en personnel et embauche du personnel initial.
- La formation de différents collaborateurs, notamment pour recueillir des dépositions, au cours de la première phase du travail de la commission.
- L'adoption d'un plan de travail.
- L'étude de programmes détaillés des audiences publiques éventuelles.
- La mise au point d'un programme de protection des témoins, si nécessaire.
- L'élaboration d'un budget et la collecte initiale de fonds provenant de sources nationales et internationales.
- La conception et la mise en place d'une base de données opérationnelle pour l'enregistrement, l'organisation et l'extraction des données correspondant aux milliers de violations qui seront signalées à la commission.
- La conception d'un programme d'information du public.
- La réalisation de recherches générales préliminaires.
- La collecte des données existantes auprès des ONG nationales et internationales, des Nations Unies, des gouvernements étrangers et de différentes sources.

Au cours de cette période, il convient de fournir les ressources, le soutien et les conseils internationaux éventuellement indispensables pour faciliter le bon déroulement des activités préparatoires de la commission.

E. Recrutement

Bien que les circonstances et les besoins varient d'un pays à l'autre, les besoins de recrutement sont vraisemblablement assez diversifiés. Par exemple, une commission doit envisager d'avoir à faire appel à des experts des droits de l'homme, à des enquêteurs, des juristes, des chercheurs, des thérapeutes ou des travailleurs sociaux, des traducteurs, des informaticiens, du personnel de saisie de données et du personnel de sécurité, pour ne citer que certaines catégories. Le poste de directeur ou de secrétaire administratif, dont la dénomination est variable, est essentiel pour la gestion d'ensemble et le contrôle d'une commission, en particulier si les commissaires travaillent à temps partiel. La commission doit procéder très soigneusement à l'embauche du personnel, en particulier du personnel au niveau le plus élevé, étant donné que le contexte politiquement sensible et rapidement évolutif exigera des compétences ciblées en matière d'administration et de gestion, un solide instinct politique, ainsi qu'une capacité à travailler efficacement sous pression.

L'effectif du personnel peut varier tout au long de la période d'activité d'une commission de vérité, selon la phase considérée. Toutefois, les commissions récentes ont compté en général de 200 à 500 personnes au maximum. Cet effectif comprend normalement des douzaines de collaborateurs chargés de recueillir les dépositions, des douzaines de codeurs et personnel de saisie de données, de nombreux enquêteurs, chercheurs et coordonnateurs d'audiences publiques. Il faudra enfin un effectif nettement plus réduit pour l'élaboration et la coordination du rapport final. Bien que des collaborateurs internationaux aient figuré dans le personnel de nombreuses commissions de vérité, cette participation est fonction des compétences nationales disponibles et dépend en outre de la préférence ou de la priorité accordée à cette solution par les ressortissants nationaux.

L'apport de certaines compétences peut également être assuré grâce au concours de consultants engagés pour une courte période. Par exemple, on peut faire appel à des juristes et à des historiens pour des projets spécifiques, que ce soit pour des exhumations ou pour aider à retracer des périodes historiques essentielles ou encore pour définir les thèmes d'un programme de recherches.

III. OPÉRATIONS D'UNE COMMISSION DE VÉRITÉ

A. Activités essentielles

1. Recueil des dépositions

Les commissions de vérité obtiennent une grande partie de leurs informations de base par le biais des dépositions recueillies directement auprès des victimes, des témoins et des survivants des violations commises dans le passé, généralement au cours d'une réunion privée face à face, avec une personne chargée de cette tâche. Ces personnes peuvent être affectées dans des bureaux régionaux de la commission ou au siège, à moins qu'elles ne constituent des équipes mobiles qui se rendent dans différents villages partout dans le pays. Le recueil des dépositions doit être conçu pour permettre aux victimes de retracer leurs expériences dans un contexte encourageant et sûr.

Le recueil de dépositions est généralement l'une des activités majeures d'une commission de vérité et se poursuit d'ordinaire pendant au moins plusieurs mois, éventuellement jusqu'à un an, selon la durée du mandat. Les personnes chargées de cette tâche auront vraisemblablement besoin d'une formation : il leur faudra savoir comment recueillir correctement les dépositions de victimes dont les souvenirs se sont peut-être effacés ou se sont embrouillés et qui peuvent en outre se montrer profondément traumatisées, même de nombreuses années après un événement; il leur faudra en outre connaître les aspects techniques précis des modalités et des procédures de recueil des dépositions. Étant donné qu'elles constitueront les seuls contacts directs de la commission avec la plupart des victimes et des témoins, il importe qu'elles véhiculent une information claire et qu'elles adoptent une attitude encourageante et impartiale.

Généralement, une commission de vérité recueille de 7 000 à 20 000 dépositions, auprès de victimes, de témoins ou même de coupables, désireux de faire connaître leur propre participation ou celle d'autres personnes aux activités en cause.

2. Base de données

Pour faciliter le traitement de cette énorme quantité d'informations, une commission de vérité doit envisager la création d'une base de données pour enregistrer, classer et analyser les dépositions recueillies. Ce type de système de gestion de l'information permet de procéder à un niveau d'analyse et de dégager des conclusions d'une nature et d'une précision impossibles à obtenir autre-

ment. Toutefois, il convient d'être bien conscient d'emblée de l'importance de l'investissement en temps et des coûts liés correspondants – du fait des besoins en personnel, comme en matériel et en logiciels.

Outre un administrateur principal du système et des analystes, la commission aura besoin d'une équipe de codeurs et de techniciens de saisie des données, chargée de traiter les dépositions; elle constatera alors que le codage, la saisie et l'analyse de ces informations absorbe une fraction importante du temps de travail global de la commission. Cette activité doit permettre de dégager les caractéristiques et les tendances principales, puis de les expliciter sous forme de tableaux, et, le cas échéant, de donner à la commission les moyens d'estimer précisément le nombre total de victimes.

3. Recherches et enquêtes

Il est souvent particulièrement judicieux de regrouper les recherches et les enquêtes au sein d'un même département, ce qui permet de les associer naturellement par thèmes. Une commission de vérité n'aura effectivement pas le temps d'enquêter de façon approfondie sur chaque cas, et choisira généralement un certain nombre de cas représentatifs devant faire l'objet d'une enquête. Parmi ces cas, il peut s'agir de violences commises à l'encontre de certaines personnes ou d'événements à plus grande échelle, notamment des massacres. Entre-temps, la commission peut juger utile d'entreprendre des recherches thématiques sur les causes et les conséquences de la violence ou de la répression, par exemple à quel point certaines communautés ont été particulièrement touchées ou quels sont les groupes dont on estime qu'il leur incombe la plus grande part de responsabilité. Certaines commissions de vérité ont retenu un certain nombre de villes ou de communautés particulières pour étudier de façon approfondie l'histoire de la répression dans un lieu donné.

La connaissance approfondie du contexte des événements historiques peut exiger par ailleurs une évaluation de la participation internationale au conflit. Cette implication peut avoir comporté le financement ou la fourniture d'armes aux parties belligérantes d'une guerre civile, ou même une participation directe par l'envoi de troupes ou d'instructeurs militaires, ou encore pourrait s'être manifestée en continuant à soutenir un gouvernement qui exerce des violences, tout en omettant de critiquer les abus commis. Il incombe à une commission d'examiner ces différentes questions dans le cadre de ses enquêtes.

4. Audiences publiques

En donnant aux victimes et aux survivants l'occasion de témoigner devant un auditoire public – en particulier lorsque les audiences sont diffusées à la télévision ou à la radio – une commission offre la possibilité de reconnaître officiellement et publiquement les préjudices passés, donne aux victimes l'occasion d'être entendues, rend plus improbable le refus persistant d'admettre la vérité, et renforce la transparence de ses activités. Les audiences publiques facilitent l'implication de la

population en favorisant la couverture médiatique des problèmes sur une longue période et en suscitant un débat national sur le passé.

Certaines audiences peuvent privilégier l'écoute des victimes, d'autres peuvent s'attacher à des thèmes spécifiques, à des événements spéciaux, par exemple aux principaux épisodes de violence ou encore à des institutions spécifiques (notamment, le rôle des forces armées dans la répression ou celui des institutions religieuses dans la réaction à la violence).

La décision de tenir des audiences publiques s'appuiera en partie sur la prise en compte de la situation du pays en matière de sécurité, comme sur le temps et les moyens dont la commission dispose pour mener à bien sa tâche. Toutefois, il s'est avéré que les audiences publiques constituaient un instrument particulièrement puissant et efficace pour porter le travail de la commission à l'attention du public; aussi, toutes les commissions de vérité devraient-elles au moins envisager cette option.

Enfin, il y a des exemples intéressants de réunions organisées à l'échelon local reposant sur la participation de la communauté concernée. Dans certains cas, des membres de la communauté sont en mesure de poser directement des questions aux auteurs notoires de violations à l'échelon le moins élevé, par exemple dans le cadre des procédures de réconciliation communautaire engagées à Timor-Leste, dont la description figure plus haut. En Sierra Leone, la commission a également associé les chefs locaux traditionnels à certaines de ses audiences. L'organisation à l'échelon local d'audiences adaptées de ce type peut également convenir aux besoins d'autres pays.

5. Information du public et communications

La nature et l'ampleur des campagnes d'information de la commission contribueront à déterminer l'impact de son action. La commission doit s'employer à présenter et à expliquer son rôle auprès du public, à inviter les victimes ou les autres personnes qui détiennent des informations pertinentes à se rendre dans ses locaux pour y faire des dépositions, et, enfin, à avoir la certitude que sa mission et ses objectifs sont bien compris. Cet effort contribuera à maintenir les attentes du public dans des limites raisonnables. Une stratégie d'information peut comporter la diffusion de brochures décrivant le rôle et le mandat de la commission, la tenue de réunions publiques, ainsi que de nombreux contacts avec les médias; société civile et groupes religieux peuvent en outre contribuer très utilement à la diffusion de l'information sur son travail.

L'importance d'une stratégie dynamique de l'information et d'une volonté générale de transparence ne doit pas cependant laisser supposer la nécessité pour la commission de mener publiquement toutes ses activités. En effet, nombre de ses enquêtes, de ses réunions et des informations recueillies par ses soins doivent à juste titre rester confidentielles, assurément jusqu'à la publication du rapport. Il n'est pas rare que les commissaires et le personnel de la commission signent une promesse de confidentialité et mettent en place des dispositifs internes d'approbation des informations susceptibles d'être diffusées au public avant la publication du rapport.

6. Rapport et recommandations

Le rapport final de la commission, qui récapitule ses conclusions et ses recommandations, constituera son héritage le plus durable. Pour garantir une parfaite adéquation des enquêtes thématiques au rapport final, une commission a tout intérêt à en définir au préalable un canevas ou une table des matières dès le début de ses activités.

Certaines commissions, en particulier les plus récentes, ont produit des rapports en plusieurs volumes comportant des milliers de pages¹³. Les commissions devraient toutefois s'interroger sur l'opportunité d'un rapport plus court (en un ou deux volumes) – de façon à rendre le document plus accessible et compte tenu des contraintes de temps liées à son élaboration¹⁴.

En cas de publication d'un rapport nettement plus long, il convient alors d'établir une version résumée destinée à une large diffusion.

Des commissions récentes ont élaboré différentes présentations complémentaires, intéressantes, de leur rapport final. La commission péruvienne a publié un recueil distinct particulièrement convaincant de photographies illustrant le conflit armé interne¹⁵. En collaboration avec une ONG internationale, la commission créée en Sierra Leone a produit une version vidéo, et s'est associée par ailleurs au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour publier une version de 50 pages, « adaptée aux enfants », de son rapport final¹⁶. Un certain nombre de commissions ont publié des extraits importants de leur rapport dans des journaux nationaux de grande diffusion.

Parmi les recommandations de la commission peuvent figurer : des réformes juridiques et institutionnelles visant à empêcher à l'avenir les exactions; un programme de réparations, à l'intention des victimes; de nouvelles exhumations ou de nouvelles enquêtes dans des secteurs clés où elle n'a pas été en mesure de mener à bien toutes les activités requises; ou encore, différents programmes appropriés visant à remédier aux lacunes constatées dans ses conclusions. Elles peuvent par ailleurs suggérer des mesures de suivi spécifiques, pour garantir la mise en œuvre effective et en temps opportun de ses recommandations.

¹³ Par exemple, le rapport de la commission créée au Guatemala comptait douze volumes, en Afrique du Sud, cinq volumes et au Pérou, neuf volumes.

¹⁴ À El Salvador, en Argentine et au Chili, les rapports finals de la commission de vérité ont été publiés en un ou deux volumes, les appendices figurant dans certains cas dans un volume distinct.

¹⁵ *Yuyanapaq – Para recordar : relato visual del conflicto armado interno en el Perú, 1980-2000*(Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

¹⁶ Witness, une ONG dont le siège est à New York, a produit une vidéo d'une heure intitulée « *Witness to Truth* », qui résume les principales conclusions du rapport de la commission sierra-léonaise. Des informations plus détaillées peuvent être obtenues sur le site www.witness.org. Le document intitulé *Truth and Reconciliation Commission Report for the Children of Sierra Leone* est disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.unicef.org/voy/media/TRCCF9SeptFINAL.pdf>.

B. Principaux enjeux

1. Contraintes de temps : impossibilité d'enquêter sur toutes les violations

Une commission de vérité dispose très rarement du temps ou des moyens nécessaires pour enquêter sur tous les cas individuels, même lorsqu'il existe des preuves manifestes et des témoins. Or, les victimes exigent généralement que soit établie au cas par cas chaque vérité individuelle; de fait, bien que les normes internationales spécifiant le droit à la vérité prévoient l'établissement d'une vérité individualisée, la plupart des commissions présentent uniquement une vérité globale, assortie d'une description des principales caractéristiques des phénomènes observés, certains cas individuels représentatifs faisant l'objet d'enquêtes approfondies et de comptes rendus détaillés. Il en résultera souvent une déception des victimes, lesquelles ont vraisemblablement fourni un témoignage dans l'espoir que leur cas serait élucidé. La création d'une commission de vérité ne remplit donc pas l'obligation de l'État d'établir toute la vérité pour les victimes des violences dont il est responsable ; une commission peut en fait convenir de recommander un processus de suivi chargé de poursuivre des enquêtes individualisées.

2. Champ des enquêtes

Grâce à un mandat suffisamment souple, la commission doit définir elle-même les conditions précises de ses enquêtes. Pour certaines commissions, il s'est avéré très difficile de définir jusqu'à quel point elles devaient aborder les questions touchant à la justice sociale et économique, compte tenu de l'absence générale d'une délimitation claire entre ces considérations et les violations plus spécifiques soumises en priorité à leur attention. Il peut donc en résulter une contradiction entre une stratégie d'enquête axée exclusivement sur les cas individuels et une stratégie qui tienne compte du contexte social et économique, comme étant simultanément la cause et la conséquence des événements observés. Cette contradiction est généralement résolue en intégrant ces deux aspects dans les recherches de la commission, et en veillant toutefois à ne pas trop élargir son champ d'investigation, sans par ailleurs exclure ce qui pourrait être considéré comme étant des facteurs explicatifs essentiels des événements étudiés.

3. Citation de noms

Une commission de vérité risque de se trouver confrontée à des questions délicates concernant le traitement des informations qui identifient précisément des auteurs réels ou supposés des exactions. Ces questions peuvent se poser aussi bien dans le cadre des audiences publiques que lors de l'élaboration du rapport final, lorsque la commission doit décider de l'importance des informations sur les cas de culpabilité individuelle qu'il convient de publier.

Un certain nombre de problèmes se posent à cet égard et chaque commission doit les résoudre en fixant ses propres règles de conduite. L'impératif de la révélation de la vérité pousse certes une commission à faire état des informations mettant en cause des responsabilités individuelles, mais

la volonté de préserver l'équité des procédures et l'exactitude des rapports, ainsi que différentes préoccupations, doivent l'inviter à concevoir soigneusement ses solutions et à définir une stratégie claire.

Lors des audiences publiques, les victimes ou les témoins souhaitent parfois désigner les individus dont ils savent qu'ils ont participé aux exactions. La commission doit alors s'appuyer sur une procédure permettant aux personnes désignées de répondre aux allégations formulées à leur encontre. Toutefois, il est généralement indiqué de ne pas laisser les personnes accusées d'exactions interroger directement leurs accusateurs.

La commission est par ailleurs vraisemblablement appelée à recueillir une quantité importante d'informations, à l'occasion des dépositions et des enquêtes qui font nommément état de nombreux auteurs présumés d'exactions. Bien que les informations de ce type puissent être recueillies lors d'audiences privées, il incombe à la commission de décider de nommer ou non ces personnes dans son rapport. Avant d'être nommément désignées, les personnes accusées doivent au moins avoir la possibilité de répondre aux allégations. Cette possibilité peut être demandée par écrit à la commission, une fois les personnes concernées informées des accusations. Au moins une commission de vérité, celle qui a été mise en place en Afrique du Sud, a fait l'objet de poursuites judiciaires intentées par les personnes qui devaient être désignées nommément lors des audiences ou dans son rapport. La commission a eu finalement gain de cause, mais le tribunal a imposé clairement des mesures restrictives garantissant l'équité des procédures¹⁷.

Une commission peut avoir des raisons légitimes de décider de ne pas nommer les personnes coupables d'exactions ou de nommer uniquement les plus haut placées dans la chaîne de commandement ou dont les responsabilités sont les plus importantes. Ce choix peut répondre au souci de la sécurité des témoins ou encore de la sûreté et de la sécurité des personnes nommément désignées, en particulier si l'on ne doit pas s'attendre à ce que les tribunaux rendent la justice.

De plus, la commission devra garantir la fiabilité de l'information et sa conformité aux normes de preuve minimales qu'elle s'est elle-même fixées. Les commissions ont utilisé différentes normes de preuve; toutefois, la norme à appliquer dans le cas d'un auteur d'exactions dont le nom doit être cité publiquement est plus stricte par comparaison à celle appliquée pour formuler d'autres conclusions générales. Par exemple, certaines commissions ont utilisé pour leurs conclusions générales un critère dit de « l'hypothèse qui paraît la plus probable »; elles ont cependant appliqué des critères plus rigoureux avant de citer des noms – mais généralement moins stricts que celui de la preuve dite « au-delà de tout doute raisonnable » dont l'application est obligatoire dans les procès criminels¹⁸. Lorsqu'une commission cite effectivement des noms dans son rapport, elle doit

¹⁷ Voir le cas *Van Rensburg and Du Preez vs The Truth and Reconciliation Commission*.

¹⁸ Dans certains pays, le critère de « l'hypothèse qui paraît la plus probable » équivaut à celui de « prépondérance de la preuve ».

spécifier clairement que ses conclusions ne constituent pas un constat de culpabilité juridique ou pénale.

Pour obtenir la souplesse requise, la meilleure pratique quant au choix du mandat d'une commission de vérité consiste à autoriser sans toutefois exiger l'identification des auteurs d'exactions, en laissant la décision à l'initiative de la commission.

4. Prise en compte des disparités hommes-femmes

Si les membres d'une commission de vérité ne disposent pas de l'expérience ou des compétences voulues en matière d'examen des violations des droits de l'homme du point de vue de la parité entre les sexes, il importe alors d'intégrer ces compétences parmi les membres de l'encadrement ou les conseillers, ou encore de prendre l'avis d'organisations non gouvernementales ou d'autres experts qui se sont intéressés plus particulièrement à ces questions. Les violations dont les femmes ont été victimes ont globalement tendance à être moins souvent rapportées et diffèrent parfois de celles infligées aux hommes. Les violences sexuelles en particulier sont susceptibles d'être insuffisamment déclarées.

Une commission doit envisager la mise en œuvre de procédures propres à aider et à encourager les femmes à donner des informations sur ces sujets parfois très délicats. À cet égard, elles pourraient veiller à la disponibilité de personnels féminins pour recueillir les dépositions, ce qui aiderait sans doute les femmes à se sentir moins mal à l'aise lorsqu'elles rendent compte de violences sexuelles. Une commission pourrait par ailleurs tenir des audiences réservées aux femmes, lors desquelles seules des commissaires et des observateurs de sexe féminin seraient présentes, ou autoriser l'anonymat des témoignages de femmes en audience publique.

5. Confidentialité

La commission se doit de définir certaines règles de conduite, notamment quant à la question de savoir comment et à qui accorder le bénéfice de la confidentialité et de quelle façon préserver cette garantie. Des difficultés risquent d'apparaître si les instances chargées des poursuites s'intéressent aux informations révélées par la commission et envisagent même le cas échéant d'utiliser leur pouvoir de citation en justice pour accéder aux archives de la commission. La formulation du mandat peut assurer une certaine protection (en stipulant qu'aucune entité extérieure ne peut aller à l'encontre d'une garantie de confidentialité). Quoiqu'il en soit, la commission a tout intérêt à envisager d'emblée très soigneusement ces questions.

6. Accès à la documentation

La protection de la confidentialité risque d'être encore plus problématique lorsqu'on se pose la question de savoir qui gère les fichiers de la commission et qui y a accès, lorsque celle-ci s'est acquittée de sa tâche. Dans certains cas, il peut être indiqué de veiller à ce que des doubles des documents en question soient conservés hors du pays.

7. Soutien psychologique

Pour certaines victimes et pour certains survivants, le fait de raconter à nouveau leur histoire devant une commission de vérité constitue un soutien et même une thérapie; en revanche, l'expérience réveille chez d'autres personnes la douleur du traumatisme subi. Une commission doit donc être prête à offrir aide et conseils à ces auteurs de dépositions, au moins dans le contexte immédiat des témoignages en audience publique et aux personnes les plus bouleversées lorsqu'elles s'y expriment. De nombreuses commissions engagent des professionnels de la santé mentale ou des travailleurs sociaux chargés de fournir cette aide, et mettent en place des systèmes d'orientation vers des organisations communautaires susceptibles de fournir une assistance plus durable.

Les membres et le personnel de la commission risquent par ailleurs de souffrir des effets d'un traumatisme après avoir écouté pendant des mois et sans interruption des récits atroces. Aussi est-il indiqué de prévoir la présence au sein de la commission de services de soutien et la possibilité d'un bilan de fin de mission.

Il convient également d'envisager l'aide médicale d'urgence éventuellement indispensable, en particulier lors des audiences publiques. Ainsi, au cours d'une audience publique télévisée de la commission nationale de réconciliation au Ghana, une victime est décédée à la suite d'une crise cardiaque survenue pendant qu'elle témoignait. Par la suite, la commission a mis au point des systèmes permettant de contrôler la tension artérielle de tous les auteurs de dépositions, avant qu'ils soient autorisés à témoigner, une ambulance étant par ailleurs disponible en permanence à proximité de la salle d'audience.

8. Protection des témoins

Quiconque fournit des informations à la commission peut aussi s'exposer à un risque physique, puisque les personnes impliquées dans des crimes commis dans le passé peuvent chercher à faire obstacle à la coopération des témoins clés ou à prendre des mesures de rétorsion à l'égard de ceux qui coopèrent. Ce problème risque d'intervenir à l'occasion des audiences publiques, à la suite desquelles les personnes qui ont témoigné reçoivent parfois des menaces. La commission doit réfléchir aux formes de protection susceptibles d'être offertes aux témoins et doit informer les auteurs de dépositions des ressources mises à leur disposition – et de leur limites – avant qu'ils ne témoignent. Certaines commissions ont essayé de devancer ces difficultés en réservant les audiences publiques aux cas les moins susceptibles de mettre en danger les auteurs de déposition.

Les personnes qui fournissent des informations sous d'autres formes peuvent également se montrer raisonnablement prudentes. Souvent, quelques personnes haut placées, et qui connaissent les choses de l'intérieur, sont en mesure de fournir des informations spécifiques et détaillées quant aux systèmes et aux responsabilités mises en cause par les violations commises dans le passé, et décident de leur propre initiative de coopérer avec une commission. Il est à prévoir qu'elles exigent alors une stricte confidentialité et demandent à être entendues de la commission de façon à ce qu'il soit impossible de retrouver leur trace. La préservation de ce niveau de confidentialité – le cas

échéant en limitant même les informations présentées au personnel de la commission – constitue en elle-même une forme de protection. La commission doit néanmoins être consciente de toute menace susceptible de peser sur les personnes du fait de leur coopération.

Lorsque des personnes reçoivent effectivement des menaces, la commission doit être prête à leur fournir au moins une protection minimale, éventuellement en les réinstallant provisoirement hors de leur communauté d'origine, jusqu'à ce que la situation se soit améliorée. Quand les moyens disponibles le permettent, il convient de mettre sur pied un programme plus élaboré de protection des témoins. On peut prévoir dans ce cadre une collaboration avec la police afin d'assurer une surveillance et une protection permanente, ou la mise en place de moyens d'hébergement sûrs afin de protéger les personnes les plus menacées. Enfin, il faut également envisager le maintien de ces systèmes de protection des témoins, une fois terminé le travail de la commission.

9. Réactions contre la commission

Lorsqu'une commission de vérité accomplit correctement sa tâche, elle est susceptible d'être considérée comme une menace pour certains secteurs particulièrement puissants (ou qui l'étaient auparavant) de la société. Ces secteurs – qu'il s'agisse de l'armée, de milieux politiques ou de groupes armés privés – risquent de chercher à affaiblir la commission en l'attaquant directement ou indirectement; leurs attaques peuvent se manifester sous la forme d'une violente critique dans les médias, ou d'attaques physiques contre les commissaires ou le personnel de la commission. Ainsi, un certain nombre de commissions ont effectivement reçu directement des menaces de mort. Si la commission semble enquêter sur des personnes ou des groupes qui détiennent le pouvoir, elle risque alors d'avoir des difficultés pour consulter les dossiers publics et de ne pas bénéficier de toute la coopération nécessaire des autorités de l'État. Au Pérou, la commission a été violemment attaquée dans la presse par ceux dont les intérêts étaient les plus menacés par le sérieux des enquêtes menées. Il faut s'attendre en outre à ce qu'elles soient accusées de parti pris politique, ce dans le but d'atténuer l'impact de la sévérité de ses conclusions. Pour ces différentes raisons, il importe de veiller à la diversité de la composition et à l'équilibre des points de vue exprimés au sein d'une commission de vérité. De manière analogue, ses membres doivent prendre toutes les précautions voulues pour mener les enquêtes de façon équitable, tout en préservant la rigueur et l'objectivité de son travail.

10. Financement

Pratiquement toutes les commissions de vérité se heurtent au défi majeur que représente la collecte de fonds suffisants pour mener à bien leur tâche. En règle générale, le budget d'une commission de vérité dépasse 5 millions de \$ É.-U. et peut atteindre facilement 12 millions de \$ É.-U. et davantage¹⁹. En principe, le gouvernement national devrait jouer un rôle pilote en proposant un

¹⁹ En dépit du caractère notable du coût d'une commission de vérité, on signale souvent que le coût d'une commission de vérité est généralement nettement inférieur à celui des poursuites engagées par des tribunaux internationaux ou des tribunaux hybrides, lequel peut atteindre plusieurs dizaines de millions de dollars par an.

financement aussi important que possible, qui sert en partie à manifester clairement son soutien en faveur du processus. Cette aide peut consister à fournir des locaux ou du matériel. Certaines commissions ont été entièrement financées par le gouvernement national, mais la plupart doivent faire appel à la communauté internationale pour une grande partie de leurs besoins financiers; il convient donc de définir dès le départ un programme de collecte de fonds, de façon à pouvoir atteindre les objectifs fixés.

De préférence, il convient de réaliser une campagne d'information à l'intention des États donateurs avant même que la commission soit nommée, pour qu'ils soient prêts à envisager cette aide au tout début de sa période d'activité. Une mission des Nations Unies peut contribuer à faciliter ces contacts et à tenir la communauté des donateurs informée de ces nouveaux besoins, mais il importe que les commissaires aient eux-mêmes un contact direct avec les donateurs effectifs ou potentiels, pour que leur mission, leurs projets et leurs personnalités soient parfaitement connus. Dans certains cas, la collecte de fonds a été dissociée du travail sur le terrain de la commission : les donateurs ont eu alors l'impression qu'il n'y avait pas de lien véritable entre les fonds effectivement mis à disposition, d'une part, et les demandes ou les promesses faites par la commission et ses défenseurs dans le pays en question, d'autre part. Les Nations Unies doivent veiller à encourager les contacts directs plutôt que de créer en fait un obstacle entre les donateurs et la commission.

Il faut certes que la commission soit réaliste quant à ses objectifs budgétaires, mais en espérant par ailleurs que les États donateurs seront pleinement conscients – et seront en mesure d'en tenir compte – des délais impartis à ses activités et de l'urgence de la campagne de financement, comme de la nécessité très concrète d'une aide effective pour mener sérieusement ses enquêtes; bien évidemment, et dans l'intérêt de l'indépendance de la commission, un financement ne doit jamais être accordé dans une quelconque perspective d'influence ou d'orientation de ses activités.

IV. INTERACTIONS

A. Poursuites

Tel qu'indiqué plus haut, les informations recueillies par une commission de vérité présentent un intérêt pour les personnes qui mènent une enquête en vue d'un réquisitoire, que ce soit pendant la période d'activité de la commission, immédiatement à la suite de la publication de ses conclusions ou de nombreuses années après. En règle générale, le rôle d'une commission de vérité doit être considéré comme complémentaire de l'action judiciaire. Même lorsqu'on ne s'attend pas immédiatement à des poursuites judiciaires, il importe de préserver cette option et d'agir en conséquence. Les possibilités de poursuite peuvent se concrétiser le moment venu : le rapport de la commission et ses différentes archives pourraient alors jouer un rôle important en tant que documentation de base et mettre sur la piste de témoins. Même si le rapport de la commission ne désigne pas nommément des personnes coupables d'exactions, il révèle les caractéristiques plus générales des violations et peut mettre en évidence l'implication et la responsabilité des institutions, ainsi que la responsabilité du commandement à l'échelon le plus élevé.

Pendant que le travail d'une commission se poursuit, les commissaires peuvent avoir de bonnes raisons de préférer ne pas communiquer au ministère public toutes les informations qu'ils détiennent. En effet, lorsque l'information est recueillie moyennant un accord sur la confidentialité des dépositions, cet accord doit être respecté. En outre, si les coupables présumés des exactions savent que les informations en question seront communiquées au ministère public, sans qu'aucune disposition d'amnistie ou d'immunité n'ait été mise en place, il faut s'attendre à ce qu'ils se refusent à reconnaître leurs crimes devant une commission de vérité.

Si les poursuites sont déjà engagées et si la commission prend connaissance d'informations disculpatoires – démontrant qu'une personne est accusée à tort d'un crime – il serait très utile que la commission partage ces informations avec les autorités chargées des poursuites. Il convient donc d'établir dès le début des systèmes de communication entre le bureau du procureur et la commission de vérité, pour leur permettre d'examiner ces différents points.

On peut s'interroger quant à la façon dont la Cour pénale internationale considèrera la création d'une commission de vérité par des autorités nationales, dans la mesure où il incombe à ladite Cour d'apprécier si l'État est en mesure et réellement désireux de réagir aux crimes graves et de retenir la responsabilité des personnes impliquées. Selon toute vraisemblance, la Cour

interprètera l'attitude de l'État selon qu'il semble avoir l'intention d'engager une action judiciaire suite aux conclusions d'une commission de vérité, plutôt que de renoncer à la possibilité de poursuites en engageant une enquête non judiciaire. Ces questions de complémentarité vis-à-vis des cours et des tribunaux internationaux ne pourront être concrètement réglées que progressivement.

B. Réparations

Une commission de vérité constate fréquemment que nombre de victimes et de survivants s'adressent à elle dans l'espoir d'obtenir des réparations. Ces demandes, parfois très modestes, reflètent la lourde contribution et les répercussions économiques immédiates subies par ceux qui ont perdu des êtres chers ou qui s'occupent de personnes grièvement blessées. Toutefois, les commissions de vérité ne sont pas bien placées pour mettre en œuvre elles-mêmes un programme de réparations à grande échelle; au demeurant, pareille entreprise biaiserait vraisemblablement les résultats obtenus, dans la mesure où cela conditionnerait le choix des personnes qui se présentent et la nature de leurs témoignages. Dans quelques cas, les commissions ont néanmoins réussi à offrir des réparations provisoires urgentes à ceux qui en avaient le plus besoin.

Conscientes de la situation réelle des victimes, la plupart des commissions de vérité recommandent clairement dans leur rapport final la mise en place de programmes de réparations. D'ordinaire, ces programmes prévoient notamment une indemnisation financière et peuvent inclure différentes dispositions ou avantages en matière d'enseignement ou à caractère symbolique²⁰. La complexité éventuelle de mise au point de ces programmes exigera de la commission qu'elle consacre du temps et des compétences spécialisées à l'élaboration d'un plan d'action. Des commissions plus récentes ont été nettement plus spécifiques quant aux caractéristiques détaillées d'un programme de réparations recommandé, augmentant ainsi sa probabilité de réalisation.

Bien qu'un programme de réparations puisse évidemment être mis au point indépendamment d'une commission de vérité, ou quand aucune commission de vérité n'a été mise en place, le fait de fonder ce programme sur les conclusions des enquêtes et des recherches menées dans le cadre du travail d'une commission présente des avantages incontestables. Il peut toutefois s'avérer nécessaire d'étendre le programme à des personnes qui n'ont pas témoigné, puisqu'aucune commission de vérité ne prétend s'être adressée à toutes les victimes. Ces différentes considérations doivent évidemment également tenir compte de la situation budgétaire du pays, ainsi que des ressources probables et des niveaux de financement.

²⁰ Voir également le document récemment adopté intitulé « Principes de base et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire » (résolution 2005/35 de la Commission des droits de l'homme, annexe).

C. Assainissement²¹

Des programmes visant à écarter des services de l'armée, de la police, de la magistrature ou de l'administration civile les personnes coupables d'exactions ont été mis en place dans un certain nombre de pays, mais souvent au prix de difficultés considérables. De plus, certains de ces programmes ont été critiqués pour l'insuffisance des mesures de protection ou des procédures propres à préserver les individus contre des accusations injustes. Il faut considérer séparément les différentes catégories de personnes susceptibles d'être récusées; l'assainissement de la magistrature pose un défi particulier consistant à ménager l'équilibre entre besoins de réforme et exigences d'indépendance de la justice. Puisque la plupart des programmes d'assainissement comportent des procédures d'analyse ou d'enquête publique, ainsi qu'un examen des archives personnelles de tout individu et de toute plainte antérieure, il pourrait être intéressant d'intégrer les informations établies par une commission de vérité à ce processus d'assainissement. Cela pourrait être prévu lors de l'élaboration du mandat de la commission, ce qui inciterait davantage les victimes à se présenter, même dans une situation où l'on ne s'attend pas à ce que des poursuites soient engagées. De plus, cette approche peut influencer sur la nature des informations spécifiques recueillies par la commission en rapport avec chacun des auteurs présumés d'exactions, nommés dans le cadre de ses enquêtes.

D. Réformes

Les recommandations d'une commission de vérité visent clairement en définitive à faire avancer toutes les réformes, ainsi que les programmes d'assainissement nécessaires pour modifier les institutions qui ont permis ou qui ont accompli des exactions dans le passé. Ces recommandations, généralement très diverses, peuvent porter sur des réformes judiciaires, législatives, juridiques ou politiques. Elles seront d'autant plus susceptibles d'être mises en œuvre que la commission aura été plus spécifique et plus réaliste dans ses recommandations. Toutefois, après qu'une commission a soumis son rapport, il incombe aux groupes de la société civile – ou vraisemblablement aux hauts responsables du gouvernement qui sont sensibles à ces besoins – de faire avancer ce programme. Les acteurs internationaux peuvent également apporter une contribution décisive en faisant campagne en faveur des réformes nécessaires et en commençant par un examen attentif des recommandations contenues dans le rapport de la commission.

²¹ Voir également le document du HCDH consacré aux programmes d'assainissement dans la série « Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit ».

V. IMPACT ET SUIVI

A. Suivi et mise en œuvre

L'impact d'un rapport final peut en définitive dépendre moins de son contenu que de différents facteurs circonstanciels, notamment : quand et dans quelles conditions le rapport est publié et quelle publicité lui est donnée, quelle est l'importance de sa diffusion, de quelle couverture médiatique fait-il l'objet et, sans doute avant tout, quel est l'accueil réservé au rapport par les autorités politiques et dans quelle mesure ont-elles un intérêt quelconque à diffuser et à mettre en œuvre ses conclusions et ses recommandations.

Là encore, la commission doit conserver l'espoir que les organisations de la société civile seront ses partenaires au cours de la phase de suivi; en effet, une fois que la commission soumet son rapport final et qu'elle est officiellement dissoute, l'application de ses recommandations doit être prise en charge par d'autres instances. La mise en œuvre effective des recommandations est un défi majeur, même quand le gouvernement se trouve dans l'obligation légale d'agir dans ce sens. Et même lorsque la volonté politique est suffisante, on ne dispose pas nécessairement des moyens institutionnels ou financiers pour prendre les mesures recommandées.

Il convient d'examiner en détail le mécanisme de suivi, que ce soit au moyen d'un comité officiel de suivi ou d'une administration publique permanente chargée de l'application des recommandations. Ce mécanisme peut être d'ores et déjà défini dans le mandat instituant la commission et faire ainsi ressortir d'emblée l'engagement de prendre ses conclusions au sérieux. Sinon, la commission doit elle-même proposer une structure ou une procédure de suivi et faire pression auprès du gouvernement avant de déposer ses conclusions, de façon à veiller à ce que des dispositions préparatoires soient d'ores et déjà mises en place.

B. Diffusion du rapport

Outre les réformes politiques et institutionnelles proposées dans le rapport, une commission de vérité cherche en outre à faire évoluer la façon dont la population conçoit son histoire nationale, ainsi que les conflits ou les violences de la période récente. Aussi importe-t-il que les conclusions du rapport soient diffusées dans tout le pays aussi largement que possible. Dans certains pays, d'importantes parties du rapport ont été publiées en feuilleton dans un quotidien national. Des versions abrégées plus accessibles devraient également être publiées et traduites dans les différentes langues du pays.

C. Quel est le sort des fichiers ?

Il faut réfléchir au préalable à ce qu'il adviendra des archives d'une commission de vérité, notamment des milliers de dépositions et des multiples dossiers d'enquête à partir desquels le rapport a été établi, comme aux moyens à mettre en œuvre pour protéger ces mêmes archives et pouvoir s'y référer par la suite. Idéalement, il devrait y avoir une sorte de bibliothèque publique ou une autre possibilité de consultation publique, éventuellement une bibliothèque de la mémoire historique. Toutefois, cela implique la suppression ou l'interdiction d'accès à certaines informations confidentielles, qu'il s'agisse du nom des auteurs de dépositions, ou de celui des personnes accusées, ou encore de différents faits et éléments de détail, en fonction des dispositions prises par la commission au sujet de ce type de données. La commission devrait également penser bien à l'avance à l'utilisation à long terme de ces informations; dans ce contexte, les auteurs de déposition peuvent être amenés à demander à ce que leur témoignage soit publiquement disponible seulement à l'issue de la mission de la commission, par exemple.

D. Évaluation des « résultats »

Il est souvent difficile d'apprécier globalement le travail d'une commission de vérité. L'impact d'une commission peut être ressenti de tant de façons différentes, dans tellement de secteurs de la société et sur un laps de temps aussi long, qu'il est difficile de le mesurer, de le quantifier ou de l'évaluer. Parfois, le rapport d'une commission est immédiatement un ouvrage à succès, certaines de ses recommandations sont rapidement appliquées, et l'impact de la commission est alors incontestable et apprécié de tous; dans d'autres cas, le rapport peut d'abord être reçu froidement ou même de façon hostile, du moins par les pouvoirs publics, et peut en outre faire l'objet d'une diffusion très limitée. Par contre, un certain nombre d'années après, éventuellement sous un gouvernement différent, le rapport est susceptible d'être diffusé à nouveau, les informations qu'il contient étant alors utilisées pour engager des poursuites inattendues; ses conclusions sont alors considérées comme essentielles à la compréhension d'un passé – et sans doute d'un présent – chargé de rancœurs. Lorsqu'il y a des audiences publiques, l'impact de la commission est plus facile à observer, étant donné que les séances télévisées retiennent souvent l'attention générale et contribuent à définir le débat public pendant des mois. Il importe que la commission soit perçue comme un élément du travail à long terme de révélation de la vérité. De la même façon, le travail de la commission doit être considéré par tous comme une partie seulement d'une tâche plus vaste d'explication des exactions commises dans le passé.

VI. AIDE AUX COMMISSIONS DE VÉRITÉ : ACTEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

A. Rôle des ONG nationales

Tel qu'indiqué plus haut, les ONG nationales jouent un grand rôle dans le travail des commissions de vérité. De fait, les commissions les plus dynamiques ont été celles qui ont œuvré dans le cadre d'une société civile forte et active²². Les ONG devraient rester pour l'essentiel indépendantes de la commission, même lorsqu'elles lui apportent une aide sous forme d'informations, de contacts, ou de compétences spécialisées. Il importe qu'elles suivent les activités de la commission, qu'elles fournissent en retour des informations objectives et qu'elles l'incitent à réagir de façon adéquate aux besoins des victimes et des communautés. Dans de nombreux pays, le personnel des ONG a été engagé par la commission de vérité et lui apporte ainsi une précieuse base de compétences spécialisées, tout en créant parfois également des tensions, étant donné que les organisations de la société civile sont ainsi privées d'un certain nombre de leurs cadres. Les relations entre une commission et les ONG ne doivent pas être considérées comme acquises; elles doivent en fait être édifiées dans un sentiment de respect de l'importance et de l'indépendance du rôle de chacun dans un processus permanent de recherche de la vérité.

Outre le travail préalable de réflexion approfondie quant à la nature souhaitable du mandat de la commission et le suivi à assurer une fois sa tâche terminée, les ONG peuvent fournir différentes contributions, notamment :

- La formation du personnel de la commission et la fourniture de données de base concernant l'historique et les caractéristiques des violations des droits commises dans le pays.
- La possibilité d'accéder à leurs archives, lesquelles contiennent souvent de nombreux témoignages, l'aide fournie à la commission pour établir la carte des régions dans lesquelles elle devrait plus spécialement enquêter et recueillir des dépositions.
- Des introductions auprès de chefs communautaires, de victimes ou de divers intermédiaires importants dans les communautés au sein desquelles elles ont été particulièrement actives et ont établi des rapports de confiance.

²² Une étude détaillée de ce sujet figure dans « Les commissions de vérité et les ONG : la relation essentielle », Centre international pour la justice transitionnelle, et Ghana Center for Democratic Development, avril 2004, disponible sur le site www.ictj.org.

- Dans certains cas, des ONG ont fait office de sous-traitants pour la mise en place d'une équipe d'agents chargée de recueillir des dépositions, au nom d'une commission de vérité, après avoir reçu de cette dernière une formation appropriée.
- Certaines commissions ont demandé ou autorisé les représentants des ONG à accompagner les victimes lorsqu'elles font des déclarations dans le cadre d'une audience publique, en particulier lorsque l'organisation en question a établi une relation de longue date avec les personnes concernées et lorsqu'elle est parfaitement apte à fournir le soutien affectif nécessaire au cours de l'audience.
- Avant, pendant et après l'intervention d'une commission, les ONG sont bien placées pour faire pression auprès des agents de l'État dans le but de mettre en œuvre les mesures ou les procédures les plus énergiques en rapport avec les activités de la commission.
- Les organisations de la société civile peuvent offrir des services de soutien auxquels la commission souhaite référer les victimes et les survivants — tels que services de conseil individuels ou collectifs, dispositifs d'aide communautaire — ou des services médicaux de base, pour les personnes qui ont été victimes de violences commises dans le passé et qui en souffrent encore.

B. Rôle des Nations Unies et de différents acteurs internationaux

Les acteurs internationaux ont un rôle important à jouer. Si une mission des Nations Unies axée notamment sur les droits de l'homme est présente dans le pays, et/ou le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies y est représenté, l'un ou l'autre sont vraisemblablement en mesure d'offrir à la commission des domaines de compétence spécifiques, en proposant des activités de formation et en mettant à disposition les documents définissant les meilleures pratiques internationales en matière de commissions de vérité, ainsi qu'une documentation générale relative aux droits de l'homme et au droit humanitaire international, susceptibles d'être utiles aux enquêtes à mener. La composante droits de l'homme d'une mission des Nations Unies ou le Bureau local du Haut-Commissariat aux droits de l'homme peuvent également faciliter la mise à disposition des compétences internationales auxquelles ils ont accès dans d'autres pays, notamment en assurant des consultations ou des activités de formation par des personnes qui ont travaillé directement ailleurs dans le monde pour des commissions de vérité. Cette collaboration s'effectue souvent en concertation avec des ONG internationales.

Tel qu'indiqué plus haut, les acteurs internationaux, notamment les Nations Unies et en particulier le HCDH, peuvent suggérer, sans toutefois constituer l'élément moteur de ce processus, qu'une commission de vérité soit envisagée, décidée ou formée. Les Nations Unies, en particulier le HCDH ou différents acteurs doivent s'impliquer au stade où l'on s'intéresse à cette possibilité et où il s'avère nécessaire de disposer d'une aide internationale ou de données comparatives valables. Sur certaines questions, telles que le choix des commissaires et l'examen éventuel des immunités prises en compte dans le mandat de la commission, il convient de prévoir un contrôle international et de souligner avec insistance l'importance des normes juridiques et des principes essentiels.

L'enthousiasme et la compétence du personnel des Nations Unies ne doivent cependant pas supplanter le rôle des ONG nationales ou des autres acteurs. L'élaboration du mandat, la définition des caractéristiques détaillées d'un processus de sélection, la planification d'un budget et d'une structure administrative, ainsi que différentes activités préparatoires, doivent s'effectuer indépendamment du personnel des Nations Unies, abstraction faite du savoir-faire qu'il peut apporter. Des acteurs nationaux, qu'il s'agisse d'ONG, d'agents de l'État ou en définitive de la commission proprement dite, doivent impérativement diriger et concevoir ces processus. Dans certaines situations, la présence internationale peut certes et doit insister sur le caractère largement consultatif de la création de la commission et du choix des commissaires, en particulier lorsque des agents de l'État sont sur le point d'agir trop rapidement. Une fois la commission mise en place, les acteurs internationaux qui n'en font pas partie doivent continuer à lui offrir leur assistance, sans toutefois la diriger dans son travail.

Il a été demandé parfois à des instances des Nations Unies de recevoir des fonds et de contrôler les dépenses d'une commission de vérité (par l'intermédiaire du Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour le développement, du HCDH notamment). Cette assistance permet de réduire la charge administrative de la commission tout en renforçant la confiance des donateurs, mais il faut veiller soigneusement à ce que ce contrôle financier ne laisse supposer en aucune façon un contrôle ou une influence sur le programme des activités. Les choix budgétaires qui traduisent évidemment des décisions liées au programme, incombent à la commission, et non à une instance extérieure quelconque. De manière analogue, la commission est la mieux placée pour diriger sa propre collecte de fonds, même si le bénéficiaire officiel est un partenaire international.

Les Nations Unies, et en particulier le HCDH, ainsi que les gouvernements étrangers ayant une influence sur le pays, ont un rôle important à jouer en matière de suivi, de respect par le gouvernement du mandat de la commission de vérité, que ce soit en ouvrant l'accès aux archives pour les enquêtes de la commission ou en assurant le niveau de sécurité requis pour que la commission puisse effectuer son travail sans danger. Lorsque le travail de la commission est sur le point de se terminer, la pression exercée par les acteurs internationaux peut contribuer de façon décisive à ce que ces recommandations restent à l'ordre du jour et à poursuivre activement leur mise en œuvre. Les Nations Unies, et en particulier le HCDH, peuvent également jouer un rôle en concourant à garantir la protection et la conservation des archives de la commission, si cela est indiqué (et possible) dans le contexte particulier considéré. Tel qu'indiqué précédemment, les commissions de vérité comptent aussi, en règle générale, sur le financement des États étrangers.

Les ONG internationales ont également aidé nombre de commissions de vérité dans le passé grâce à des contributions telles que :

- La fourniture de données comparatives concernant le mode de fonctionnement d'autres commissions de vérité, leur organisation et la façon dont elles ont traité certains aspects de leur travail (recueil de dépositions, bases de données, audiences, contestations judiciaires, citations nominales, équité des procédures, budgets et programmes de travail, etc.)

- L'introduction des membres d'une commission de vérité et du personnel auprès d'autres commissions de vérité actuellement en exercice ailleurs dans le monde, de façon à faciliter les échanges d'informations et d'idées.
- L'introduction d'experts de précédentes commissions de vérité qui donneront un point de vue sur les enseignements tirés des difficultés pratiques et stratégiques rencontrées.
- Des analyses et des conseils juridiques quant aux difficultés d'ordre pratique et stratégique pour mener à bien la tâche de la commission.
- La formation du personnel et des commissaires au début et pendant le mandat d'une commission.
- Avant la création d'une commission, les ONG internationales peuvent fournir les données comparatives nécessaires à un processus consultatif dynamique en collaboration étroite avec les organisations nationales.
- Les organisations internationales de défense et de surveillance des droits établissent parfois des rapports éminemment utiles pendant le mandat de la commission afin d'évaluer ses résultats et/ou de critiquer les grandes orientations qui risquent d'aller à l'encontre des normes internationales, surtout en ce qui concerne l'équité des procédures ou les décisions susceptibles par la suite d'avoir une incidence sur la justice pénale.

Conclusions

De plus en plus fréquente dans les périodes transitionnelles, la création de commissions de vérité suit des modèles inédits et novateurs. Les Nations Unies et différents acteurs internationaux œuvrant en collaboration avec des militants et des responsables locaux sont bien placés pour fournir le type d'aide indispensable à leur bon fonctionnement. Une commission de vérité est en effet une entreprise difficile et même risquée, qui se déroule souvent dans le contexte d'une transition encore fragile. Quelle que soit l'importance des avantages potentiels escomptés et compte tenu de la nécessité de mettre à plat et de reconnaître le passé, il ne faut pas s'attendre à mener à bien un processus facile et sans risque.

Moyennant une préparation soignée et une étude attentive des choix décisifs en matière de conception et de fonctionnement d'une commission de vérité, ce processus est néanmoins appelé à constituer un des événements les plus marquants et les plus significatifs parmi les nombreux développements qui surviennent au cours d'une période transitionnelle.

