



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

