

La collection Union africaine

# Paix, justice et réconciliation en Afrique

Opportunités et défis liés  
à la lutte contre l'impunité

**RAPPORT DU GROUPE DES SAGES DE L'UA**

DÉCEMBRE 2013

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE



# Paix, justice et réconciliation en Afrique

Opportunités et défis liés  
à la lutte contre l'impunité



# Paix, justice et réconciliation en Afrique

Opportunités et défis liés  
à la lutte contre l'impunité

RAPPORT DU GROUPE DES SAGES DE L'UA

La collection Union africaine

## REMERCIEMENTS

Cette publication est le résultat d'une collaboration entre la Commission de l'Union africaine et l'International Peace Institute (IPI, Institut international pour la paix). L'IPI souhaite en particulier remercier les auteurs ayant rédigé le premier rapport : le Pr Gilbert M. Khadiagla, chaire du département des relations internationales de l'université du Witwatersrand en Afrique du Sud et le Dr Comfort Ero, alors directrice du bureau sud-africain du Centre international pour la justice transitionnelle. L'IPI voudrait également remercier Ramtane Lamamra, le commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine pour son appui, Wane El-Ghassim, chef de la Division de la gestion des conflits et également directeur du Département Paix et Sécurité, ainsi que Kapinga-Yvette Ngandu, coordinatrice du secrétariat du Groupe des Sages de l'Union africaine.

L'IPI reconnaît également l'importante contribution de ses généreux donateurs, en particulier le gouvernement allemand et le gouvernement finlandais, sans l'appui desquels cette publication n'aurait pas été possible.

### Citation suggérée :

Groupe des Sages de l'Union africaine, « Paix, justice et réconciliation en Afrique : opportunités et défis liés à la lutte contre l'impunité », *La collection Union africaine*, New York : International Peace Institute, décembre 2013.

© par l'International Peace Institute, 2013

[www.ipinst.org](http://www.ipinst.org)

# TABLE DES MATIÈRES

---

Liste des abréviations. . . . .	vii
Avant-propos . . . . .	ix
Résumé . . . . .	1
Introduction . . . . .	7
La quête pour la justice, la paix et la réconciliation . . . . .	11
CHOIX ENTRE PAIX ET JUSTICE ?	
JUSTICE TRANSITIONNELLE : UNE APPROCHE INTÉGRÉE	
Composantes de la justice transitionnelle	
Expériences de justice transitionnelle en Afrique . . . . .	30
CAS FONDAMENTAUX	
Afrique du Sud	
Mozambique	
Rwanda	
Sierra Leone	
Maroc	
Ghana	
Libéria	
PROCESSUS ÉMERGENTS SUR LE CONTINENT	
Burundi	
Togo	
Kenya	
Zimbabwe	

**La Cour pénale internationale et l’Afrique. . . . . 51**  
    Ouganda  
    République démocratique du Congo  
    République centrafricaine  
    Soudan

**Conclusion et recommandations. . . . . 67**

**Notes . . . . . 74**

**Annexe. . . . . 79**  
    PROJET DE CADRE STRATÉGIQUE DE JUSTICE  
    TRANSITIONNELLE DE L’UNION AFRICAINE

## Liste des abréviations

ANC	Congrès national africain
APG	Accord de paix global
CAVR	Commission pour la réception, la vérité et la réconciliation au Timor-Leste
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CER	Communauté économique régionale
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
CPI	Cour pénale internationale
CSJTA	Cadre stratégique de justice transitionnelle en Afrique
CVR	Commission de vérité et réconciliation
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FNI	Front national intégrationniste
FPLC	Forces patriotiques pour la libération du Congo
FPR	Front patriotique rwandais
FRPI	Force de résistance patriotique en Ituri
GUAD	Groupe de haut niveau de l’UA sur le Darfour
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme
IDP	Personne déplacée à l’intérieur de son propre pays
LRA	Armée de résistance du seigneur
MONUC	Mission des Nations Unies au Congo

OUA	Organisation pour l'unité africaine
ONU	Organisation des Nations Unies
RCA	République centrafricaine
RDPC	Reconstruction et développement post-conflit
RUF	Front révolutionnaire uni
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UA	Union africaine
UPC	Union des patriotes congolais

## Avant-propos

Dans le cadre d'une reprise du débat sur la justice et la paix en Afrique, le Groupe des Sages de l'Union africaine a choisi de consacrer ses réflexions pour l'année 2009 à la question de la non-impunité et de sa relation avec la paix, la justice, la réconciliation et l'apaisement.

À cet effet, l'International Peace Institute (IPI) et l'Union africaine (UA) ont chargé deux experts de rédiger un rapport à ce sujet : Dr Comfort Ero, alors directrice du bureau sud-africain du Centre international pour la justice transitionnelle, et Pr Gilbert Khadiagla, chaire du département des relations internationales de l'université du Witwatersrand, à Johannesburg, en Afrique du Sud. L'IPI et l'UA ont alors organisé un atelier d'experts à Monrovia, au Libéria, en mai 2009 afin d'examiner le rapport des experts, d'apporter des conseils pour améliorer l'ouvrage et de proposer des recommandations au Groupe des Sages de l'UA.

Ce rapport résulte de ces recherches, analyses et délibérations. À l'origine intitulé « Non-impunité, vérité, paix, justice et réconciliation en Afrique : opportunités et limites », il a été adopté par le Groupe des Sages lors de sa dixième réunion en mai 2011 à Addis-Abéba, en Éthiopie.

Le rapport propose un projet de cadre stratégique sur la justice transitionnelle devant être soumis pour adoption aux organes pertinents de l'UA et il recommande un rôle de plaidoyer pour le Groupe des Sages dans le domaine de la promotion et du renforcement des principes directeurs liés à l'état de droit et à la justice transitionnelle sur tout le continent africain. En fait, depuis la première version du rapport en 2009, l'UA s'est lancée dans l'articulation d'une vision claire et plus cohérente de l'application contemporaine de la justice transitionnelle en Afrique.

Nous espérons que la publication de ce rapport du Groupe des Sages élargira l'accès régional et international à ces recherches et aux recommandations connexes, et contribuera aux efforts entrepris par les acteurs africains et internationaux visant à traiter la question de la non-impunité et de sa relation avec la paix, la justice, la réconciliation et l'apaisement.



## Résumé

La justice et la réconciliation sont des antidotes à l'impunité, laquelle se produit lorsque des institutions et des individus puissants agissent selon leur désir sans crainte de représailles, de reproches ou de récriminations. L'impunité règne chaque fois qu'il existe un déficit des structures démocratiques de responsabilité, d'équité et d'impartialité. Les crimes atroces contre l'humanité résultent en partie de sentiments d'impunité, d'où les efforts considérables menés au niveau mondial contre l'impunité et ses manifestations. En revanche, la justice, la paix, la bonne gouvernance et la réconciliation s'épanouissent là où existent de fortes et solides valeurs démocratiques, ainsi qu'une culture de constitutionnalisme visant à limiter l'arbitraire et l'abus de pouvoir. L'Afrique a contribué de manière significative aux idées et/ou normes mondiales qui ont permis d'établir des pratiques internationales s'efforçant de mettre fin à l'impunité et de promouvoir la justice et la réconciliation. L'Afrique a aussi été témoin des efforts visant à incorporer ces normes et idéaux dans des structures nationales, régionales et continentales, mais plus d'efforts sont nécessaires afin d'intégrer ces réformes au niveau national, et d'en assurer le suivi et la mise en œuvre.

Le présent rapport a été rédigé à l'initiative du Groupe des Sages de l'Union africaine (UA) pour mettre en évidence l'importance du combat contre l'impunité, de la justice et de la réconciliation, comme parties intégrantes de la lutte contre les effets délétères causés par les conflits et l'intolérance en Afrique. La lutte contre l'impunité et la promotion de la justice et de la réconciliation en Afrique reflètent les objectifs principaux qui ont jeté les bases de la formation de l'Organisation de l'unité africaine (aujourd'hui UA) et son incorporation des institutions et des conventions liées aux droits de l'homme dans ses actes constitutifs. Les possibilités d'approfondir ces objectifs se sont multipliées avec la propagation des valeurs démocratiques, la promotion de la culture du constitutionnalisme et la fin de la plupart des conflits civils qui

ont affligé les pays africains depuis le début des années 1990. Tout aussi importantes, les nouvelles normes de justice internationale incarnées par le principe de la responsabilité de protéger, ainsi que par les institutions telles que la Cour pénale internationale (CPI) ont refocalisé l'attention sur les manières de gérer l'impunité et d'y mettre fin. Cependant, ces principes et instruments ont parfois causé des dissensions en Afrique, car ils ont été perçus comme des menaces à la souveraineté ou l'intrusion du droit international dans des États faibles, et ont suscité des craintes d'une application et d'une mise en œuvre sélectives. Tout ceci en dépit du fait que l'Afrique représente la majorité des États signataires au Statut de Rome de la CPI, et que trois des quatre affaires entendues par la CPI ont été déférées par trois États africains. Les contestations quant à la mise en œuvre contemporaine des initiatives en matière de justice internationale en Afrique ne doivent donc pas être interprétées comme une opposition générale à la justice, mais plutôt comme l'admission que l'imposition d'une justice ignorant les préoccupations africaines légitimes pourrait être néfaste. Au même moment cependant, les contraintes pesant sur la lutte contre l'impunité et l'établissement de la justice et de la réconciliation persistent là où les États africains ont été incapables de créer des cadres politiques nationaux significatifs pour l'état de droit, de limiter les abus de pouvoir et de produire des politiques de développement socio-économiques susceptibles de réduire de profondes inégalités sociales et de contribuer à une paix durable.

## RECOMMANDATIONS

Les recommandations de ce rapport sont basées sur deux suppositions. Tout d'abord, l'impunité est une manifestation de l'absence d'institutions capables de promouvoir le pluralisme, la participation, l'impartialité, la responsabilisation et l'équité. Tandis que l'Afrique a progressé dans l'établissement d'institutions démocratiques, un plus grand nombre de pays ont essayé de mettre fin à la prévalence de l'impunité et d'adopter des valeurs reposant sur la justice et la réconciliation. La création d'espaces dédiés

à la contestation politique et sociale a jeté les bases d'un débat passionné sur les manières d'en terminer avec l'impunité qui affligeait la plupart des pays africains. Tandis que la réconciliation prend parfois le dessus sur la justice dans les sociétés très divisées, une paix stable repose avant tout sur un équilibre judiciaire entre les deux objectifs. Même lorsque des pays très fracturés ont fait des concessions pragmatiques à court terme, en donnant la part belle à la réconciliation et à la paix aux dépens de la justice, le but a toujours été de renforcer des institutions permettant de lutter contre la persistance de l'impunité. Dans les pays émergeant de conflits civils, des discussions ouvertes et globales ont été organisées au sein des diverses communautés quant à la nature vitale des institutions capables de bâtir un consensus, de proposer une résolution collective des problèmes et de faire face au fléau de l'impunité. La réconciliation et la justice en ont souvent bénéficié.

Ensuite, dans la mesure où l'Afrique participe activement au domaine tout nouveau du droit international des droits de l'homme et contribue à son enrichissement, les pays africains doivent solidifier leur engagement vis-à-vis de ces instruments. Ceci reste vrai en dépit des défaillances actuelles de ces instruments, en particulier leur lenteur et l'aspect tendancieux de leur mise en œuvre. Dans la quête internationale de mécanismes visant à renverser les tendances et les pratiques en matière d'impunité, l'Afrique dans sa globalité bénéficie du respect de ces normes. De plus, dans la mesure où l'Acte constitutif de l'UA de 2000 condamne expressément et rejette l'impunité, et promet de prendre des mesures pratiques contre ce fléau, les voix discordantes qui jettent des doutes sur la légitimité des institutions judiciaires internationales ne font qu'affaiblir ces institutions. Du même coup, la voix collective de l'Afrique sur la crédibilité des normes et des institutions internationales contribue à renforcer les arguments en faveur d'instruments propres au continent sur les plans national et régional répondant aux objectifs plus vastes d'atténuer l'impunité et de contribuer à la justice et à

la réconciliation. L'Afrique affiche des préoccupations et des réserves légitimes quant aux modalités de mise en œuvre de certaines dispositions du système pénal international actuel, mais l'amélioration de ces mécanismes nécessite le respect des principes de bases qui sous-tendent le droit international. Dans l'atmosphère de plus en plus fragmentée et divisée qui entoure les débats actuels sur l'impunité, un équilibre approprié entre les exigences du droit international et celles liées à la souveraineté nationale sera l'un des symboles marquants de la diplomatie africaine.

En tenant compte de ces suppositions, ce rapport propose deux recommandations principales : (1) le Groupe des Sages doit jouer un rôle de plaidoyer dans la promotion des grands principes directeurs et (2) il doit contribuer au développement d'un cadre stratégique continental développé par l'Union africaine sur la justice transitionnelle, en fonction des initiatives africaines dans ce domaine. Ces recommandations tirent leur inspiration de plusieurs sources : les analyses menées par les auteurs ; les délibérations de l'atelier d'experts organisé en mai 2009 à Monrovia, au Libéria ; et les perspectives d'une réunion conjointe de juillet 2010 à laquelle ont participé l'UA, l'Initiative de gestion de crise basée en Finlande et le Centre international pour la justice transitionnelle.

### 1. Le Groupe des Sages de l'UA doit adopter un rôle de plaidoyer pour promouvoir et renforcer des principes directeurs.

En tant qu'institution majeure au sein des structures de leadership africaines, le Groupe des Sages est bien placé pour promouvoir une plus grande acceptation des valeurs et des systèmes communs qui représentent l'état de droit, le respect des droits de l'homme et l'intégration progressive de ces normes par les États. Un tel plaidoyer pour la mise en œuvre des accords internationaux et conclus par l'Union africaine a joué un grand rôle dans les recommandations issues de l'atelier de Monrovia. Les

experts ont pensé que le Groupe pourrait utiliser son influence pour contribuer à faire respecter ces accords et prendre en charge le suivi des progrès des mécanismes en matière de justice transitionnelle. En fait, l'UA doit revoir ses grands principes directeurs et mettre l'accent sur ses engagements vis-à-vis de ces principes en invitant les États membres à ratifier et à mettre en œuvre des instruments tels que la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, son protocole sur les droits des femmes en Afrique et la nouvelle Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. En travaillant avec des organisations de la société civile, en particulier les institutions judiciaires, l'UA doit garantir que les questions de justice transitionnelle restent au cœur de la nouvelle architecture juridique du continent, avec une attention toute spéciale portée au droit à la vérité, à la justice et à la réparation.

## 2. L'UA doit développer un cadre stratégique de justice transitionnelle et renforcer les instruments pour la justice et la réconciliation sur le continent.

Dans la perspective d'aller au delà des accords internationaux, le rapport recommande que le Groupe des Sages, ainsi que d'autres institutions et personnalités africaines influentes, commencent à tirer les leçons des diverses expériences du continent pour articuler un ensemble de concepts et de principes communs susceptibles de guider le consensus sur des instruments continen-taux et sous-régionaux. Ces efforts pourraient culminer en l'établissement d'un cadre stratégique de justice transitionnelle, élaboré par l'UA à l'échelle du continent, qui offre un équilibre entre les impératifs de paix et de justice dans des contextes de conflits et d'après conflit, et qui soit basé sur la richesse et la diversité des expériences africaines. La promotion d'institutions de justice locales crédibles qui sont capables de faire face à l'impunité et de mettre l'accent sur la réconciliation dans un cadre respectueux des normes internationales acceptables pourrait représenter l'une des manières d'éviter les débats sujets de discorde quant à la légitimité des instruments de

justice internationaux. Le développement d'un cadre stratégique de justice transitionnelle par l'UA donnerait à cette dernière la possibilité de répondre rapidement et à bon escient aux dilemmes difficiles caractérisant la recherche de l'équilibre entre le besoin immédiat de parvenir à la paix et l'importance à long terme d'établir l'état de droit et de prévenir de futurs conflits. Ce cadre enverrait par-dessus tout un message très clair à ceux qui s'opposent à la justice, sur la nécessité et l'inévitabilité de la quête de la justice pour parvenir à la réconciliation et à la stabilité en Afrique.

Le Groupe des Sages pourrait utiliser l'expérience mentionnée dans le rapport d'octobre 2009 du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (connu sous le nom de panel Mbeki, d'après le nom de son président, l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki), qui offre les grandes lignes d'un cadre stratégique. Intitulé « Darfour : Quête pour la paix, la justice et la réconciliation », le rapport souligne la difficulté de trouver une approche complète et efficace pour résoudre les questions de responsabilité et d'impunité d'une part, et de paix, d'apaisement et de réconciliation d'autre part. Il présente aussi un ensemble de recommandations globales sur la justice transitionnelle en Afrique. Les recommandations du panel Mbeki ont été adoptées par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA lors de sa 207<sup>e</sup> réunion au niveau des chefs d'État et de gouvernement, organisée le 29 octobre 2009 à Abuja, au Nigéria.

Le présent rapport inclut une proposition de cadre stratégique de justice transitionnelle de l'UA (voir annexe) susceptible d'être utilisée par le Groupe des Sages dans le cadre de son plaidoyer. Ce cadre tire son inspiration du rapport du panel Mbeki et complète les directives politiques existantes de l'UA, telles que le cadre stratégique pour la reconstruction et le développement post-conflit.

## Introduction

De bonnes lois nationales et internationales sont considérées comme des instruments universels pour la lutte contre l'impunité, ainsi que la promotion de la justice et de la réconciliation. Au niveau national, les États ont essayé de développer des structures constitutionnelles comportant des dispositions sur le respect de la dignité et des droits de l'homme, et reconnaissant que l'inclusion politique et économique représente la première défense contre les abus de pouvoir. Au niveau international, la charte des Nations Unies, les conventions de Genève et de multiples instruments sur les droits de l'homme servent de base aux droits de l'homme à l'échelle internationale. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'universalité des critiques de l'impunité basée sur les droits part du principe que les acteurs nationaux jouissant de responsabilités souveraines doivent être les principaux défenseurs de ces droits, les acteurs internationaux ne jouant que des rôles complémentaires et secondaires.

Dans l'Afrique postcoloniale, la plupart des États ont évolué à partir de ces normes universelles et les ont inscrites dans les pratiques et la législation nationales, tandis qu'ils essayaient de réconcilier les impératifs de l'indépendance nationale avec le respect du droit international. Cependant, l'Afrique a aussi vu la prévalence de régimes dictatoriaux et non démocratiques caractérisés par de graves violations des droits de l'homme, des exécutions extrajudiciaires et des changements brutaux de régime. Les régimes non démocratiques ont hésité à intégrer au contexte national des conventions basées sur les droits de l'homme, et ont bâti des institutions à peine capables de respecter le consensus international sur l'impunité et la justice. La plupart de ces régimes ont institutionnalisé l'impunité, s'inspirant de l'époque coloniale lorsque la répression, la dépossession et l'oppression représentaient la norme. Pendant la guerre froide, l'invocation de la souveraineté et l'appui inconditionnel de divers acteurs externes ont renforcé des régimes dictatoriaux

qui ignoraient l'état de droit. Ces régimes ont en grande partie réussi à manipuler la diversité ethnique et le sous-développement économique pour rester au pouvoir. L'impunité généralisée par les gouvernements a, à son tour, alimenté les conditions propices à la faiblesse de l'État et aux guerres civiles qui ont englouti l'Afrique dans les années 1990.

La pression en faveur de la démocratisation dans le contexte de l'après-guerre froide des années 1990 a donné lieu à des changements énormes dans les structures de gouvernance africaine, avec des implications pour les stratégies visant à lutter contre l'impunité et à encourager la justice et l'unité nationale. La majorité des pays ont timidement essayé de bâtir des institutions participatives en permettant à de multiples acteurs de se retrouver autour de préoccupations nationales et en procédant à des changements pacifiques de leadership. Dans ces cas-là, les questions d'impunité, de justice et de réconciliation ont été en grande partie traitées à travers des conventions nationales et d'autres processus constitutionnels internes qui cherchaient à légitimer le nouvel ordre politique. Cependant, cette évolution s'est révélée beaucoup plus difficile pour les pays plongés dans la guerre civile avant ou après le démarrage du processus de démocratisation. À la fois cause et conséquence de l'impunité, les guerres civiles africaines ont posé sur les épaules des acteurs locaux et internationaux le fardeau de la quête de la paix, de la justice et de la réconciliation à partir d'institutions faibles et inopérantes, et sans consensus national sur la manière de trouver des solutions durables à ces conflits.

Les guerres civiles ont ajouté un nouveau niveau de complexité à la culture existante de l'impunité. Elles ont créé de nouvelles possibilités de pillage des ressources nationales, de recrutement des enfants soldats, de viols de masse et de violence sexuelle, ainsi que de représailles contre des populations sans défense face à des groupes de rebelles. Outre les violations des droits de l'homme à grande échelle, la fragmentation du pouvoir de l'État pendant

les guerres civiles a donné naissance à de multiples acteurs, en particulier des armées et milices de rebelles, qui ont détruit le tissu socio-économique du continent et compromis la quête de la justice et de la réconciliation. Les guerres civiles ont déclenché des cycles de représailles et de confrontations violentes qui ont légitimé la mobilisation armée en tant que moyen de réparer les griefs. En décimant d'anciens liens communaux et ethniques à l'origine de la cohésion entre les sociétés, les conflits des années 1990 ont ouvert la voie aux crimes contre l'humanité perpétrés par divers acteurs animés par divers griefs.

Du fait des effets dévastateurs des guerres civiles sur les institutions africaines au milieu des années 1990, les acteurs régionaux et internationaux ont joué des rôles disproportionnés dans la reconstruction nationale et dans des décisions capitales concernant l'impunité, la réconciliation et la justice. En l'absence d'États fonctionnels et de leadership cohérent dotés de programmes axés sur la reconstruction nationale, la communauté internationale est devenue un acteur critique dans l'établissement des paramètres visant à mettre fin à ces guerres et à établir des institutions post-conflit, notamment des systèmes de justice et de réconciliation. La recherche de solutions durables au conflit civil a parfois donné lieu à des discussions généralisées sur la nécessité ou non de sacrifier la justice à la réconciliation pendant la reconstruction nationale.

Comme le montre ce rapport, les acteurs nationaux, régionaux et internationaux essayant d'aider les parties à mettre fin aux guerres ont débattu longtemps pour établir si des crimes commis pendant un conflit devaient être dédramatisés pour accélérer la réconciliation politique ou si la justice et la réconciliation devaient être poursuivies ensemble afin d'empêcher la consolidation de l'impunité. De plus, les États étaient tiraillés entre divers intérêts, ce qui avait souvent un impact sur ces questions. Comme le démontre ce rapport, les débats et institutions sur la justice transitionnelle n'ont jamais cessé de peser le pour et le

contre de la paix par rapport au prix à payer pour l'impunité. De plus, le rapport avance que l'évolution récente à l'échelle mondiale, visant à revitaliser les instruments qui sous-tendent la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, a donné un nouvel élan à la lutte contre l'impunité et à la promotion de la justice et de la réconciliation. De nouvelles institutions mondiales, telles que la Cour pénale internationale, sont nées pour contribuer aux efforts visant à mettre fin à la culture de l'impunité et à forcer les acteurs nationaux à être plus réactifs face aux structures et aux normes internationales. Le rapport conclut que les nouvelles normes internationales représentent une épée à double tranchant : elles créent des possibilités de renforcement des droits de l'homme internationaux tout en redéfinissant potentiellement les principes et pratiques de la souveraineté nationale.

## La quête pour la justice, la paix et la réconciliation

Les réactions face à l'héritage d'injustices contemporaines et appartenant au passé, causées par des individus et des gouvernements répressifs, sont au centre des débats actuels dans les milieux universitaires et politiques. Dans les années 1990, à la suite d'une recrudescence des conflits civils caractérisés par des violations graves et systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire, un consensus s'est dégagé pour mettre fin à ces atrocités et traduire les responsables de tels actes en justice. Depuis les procès de Nuremberg et de Tokyo après la fin de la seconde guerre mondiale, les tentatives se sont multipliées pour poursuivre les auteurs de violations des droits de l'homme. Au cours des dernières années, la conclusion de conflits à travers des négociations a soulevé des questions difficiles quant à savoir si la paix et la justice étaient des objectifs s'excluant mutuellement, ou si la paix avait préséance sur la justice. Ce dilemme implique bien sûr que la paix et la justice sont incompatibles et ne peuvent pas être poursuivies en même temps. Les auteurs de crimes contre les droits de l'homme négocient souvent pour exiger l'immunité avant de signer des accords. Dans la plupart des cas, les auteurs de crimes considèrent l'application du principe de responsabilité comme un obstacle à la paix et gardent leur société en otage en menaçant de poursuivre la violence s'ils ne reçoivent pas de garantie d'immunité. Cependant, les défenseurs des droits de l'homme reconnaissent que la réconciliation est critique pour parvenir à une paix durable, à la stabilité politique et à une société juste régie par l'état de droit.

Les spécialistes des droits de l'homme se trouvent face au défi d'identifier un moyen de faire face aux violations des droits de l'homme, de punir les auteurs de crimes atroces et d'obtenir un recours pour les victimes sans miner le processus de paix ou recréer les conditions de l'instabilité. La question de savoir si la paix devrait prévaloir sur la justice en cas de violations des droits

de l'homme et de crimes de guerre se trouve au cœur du débat sur la « justice transitionnelle », un domaine en pleine expansion qui inclut des choix complexes aux niveaux éthique, juridique et politique auxquels les divers acteurs se trouvent confrontés pour mettre fin au conflit, restaurer la paix et prévenir la récurrence du conflit. Les multiples conflits en Afrique ont souligné l'existence du dilemme entre la paix et la justice et ont forcé les acteurs locaux et internationaux à élaborer des solutions parfois dangereuses pour ces valeurs. Au cours des dernières années, la capacité des médiateurs et autres intervenants dans les conflits à octroyer l'immunité a été freinée par l'évolution des obligations juridiques internationales et par l'architecture internationale en matière de justice, notamment le Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui interdit toute amnistie pour les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les actes de génocide. En dépit de ces normes internationales, les États africains se trouvent face à des choix difficiles lorsqu'il s'agit d'équilibrer les impératifs de justice et de réconciliation avec les réalités politiques de la lutte contre l'impunité.

## CHOIX ENTRE PAIX ET JUSTICE ?

Les discussions sur la justice transitionnelle en Afrique se concentrent souvent sur la manière de parvenir à la paix et d'appliquer le principe de responsabilité pendant les négociations, en soulevant la question controversée de savoir si la paix et la justice sont des objectifs se faisant concurrence ou étant complémentaires. Ces discussions sont sous-tendues par deux suppositions incorrectes : tout d'abord, la vision étreiquée qui part du principe que le processus de paix consiste uniquement à mettre fin à un conflit violent ; ensuite, la tendance à percevoir la justice en tant que justice punitive, c'est-à-dire préoccupée par les poursuites ou la responsabilité pénale. Ces positions extrêmes ignorent les liens étroits entre la paix et la justice. Une conception plus exacte traite la paix et la justice comme des éléments fondamentaux pour mettre fin à la violence et prévenir sa récurrence. La plupart des

médiateurs reconnaissent que l'établissement d'une paix durable implique la recherche des causes et des sources sous-jacentes du conflit violent. La plupart des conflits ne sont pas seulement issus de la lutte pour le pouvoir, de la marginalisation et des problèmes d'identité, mais résultent aussi des injustices et des abus des droits de l'homme flagrants commis par les élites et les institutions publiques. Même s'il existe des exemples de mises en accusation et de poursuites qui ont permis de consolider la paix en retirant les auteurs des crimes du processus de paix, par exemple comme dans l'ex-Yougoslavie, la paix et la justice sont souvent difficiles à atteindre en même temps. Dans la plupart des cas, les combats doivent prendre fin, un cessez-le-feu doit être conclu et les auteurs des crimes doivent être encouragés à négocier. Cependant, avec les avancées des obligations juridiques internationales et une justice internationale à l'architecture de plus en plus sophistiquée, les médiateurs ne peuvent plus ignorer les questions de justice. Dans leur quête de justice, les Nations Unies ont établi une règle exécutoire interdisant à leurs représentants d'accorder l'amnistie pour les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les actes de génocide. C'est pour cette raison que l'envoyé des Nations Unies en Sierra Leone, au moment de l'accord de paix de Lomé en 1999, a ajouté à l'accord signé par le gouvernement et les rebelles le refus des Nations Unies d'accepter la clause d'amnistie. Ce geste a ouvert la voie à une politique qui a influencé les médiations ultérieures orchestrées par les acteurs nationaux, régionaux et internationaux.

Le fait de surmonter les tensions entre la paix et la justice équivaut à organiser les activités liées à la justice selon une certaine séquence, comme l'a démontré la situation en Argentine dans les années 1980. Même si l'Argentine ne se trouvait pas confrontée à un conflit armé, elle a dû faire face à la transition d'une dictature militaire vers une démocratie. Les gouvernements démocratiques qui se sont succédé à partir de 1983 ont procédé progressivement pour établir un système reposant sur la paix et la justice qui combinait des sanctions mais aussi l'amnistie pour les

officiers militaires impliqués dans les abus des droits de l'homme pendant la dictature. Dans l'expérience argentine, même si les réalités politiques compliquaient la recherche des responsabilités, les auteurs de crimes ont sans arrêt été découverts grâce aux multiples initiatives de recherche de la vérité, tandis que les groupes de victimes et les organisations de la société civile n'ont jamais arrêté d'exiger la justice. De plus, les groupes de victimes en Argentine ont utilisé les instruments régionaux et internationaux à des moments critiques pour forcer leur gouvernement à l'action. En fin de compte, des gouvernements réceptifs et un climat politique favorable ont permis la poursuite de la justice. De même, les voisins de l'Argentine, l'Uruguay et le Chili, ont mis temporairement la justice de côté lorsque leurs forces armées, y compris d'anciens dictateurs, ont menacé les gouvernements civils de représailles si ces derniers essayaient de mettre au jour les diverses responsabilités. Cependant, ces actions n'ont pas intimidé le public et, comme l'illustre l'affaire du général Augusto Pinochet au Chili, la justice a fini par prévaloir. Ces expériences latino-américaines démontrent la compatibilité entre la paix et la justice, et l'utilité de toute une gamme de mécanismes de responsabilisation tout au long de la quête d'une paix durable. Dans un rapport essentiel adressé au Conseil de sécurité de l'ONU en août 2004, Kofi Annan, le Secrétaire général d'alors, a souligné l'importance de procéder selon des jalons et d'adopter une planification stratégique lorsqu'il a déclaré que « la justice, la paix et la démocratie ne sont pas des objectifs qui s'excluent mutuellement, mais au contraire des impératifs se renforçant les uns les autres. Les faire progresser toutes les trois sur un terrain fragilisé par un conflit exige une planification stratégique, une intégration rigoureuse et un échelonnement judicieux des activités<sup>1</sup>. » En réponse à ces considérations, le domaine de la justice transitionnelle a développé un ensemble de processus judiciaires et non judiciaires visant à faire face aux défis complexes auxquels sont confrontés de nombreux pays dans différents types de transition.

## JUSTICE TRANSITIONNELLE : UNE APPROCHE INTÉGRÉE

Le concept de justice transitionnelle est problématique en l'absence de clarté au sujet de la nature ou de la durée de la transition. Ce problème provient, en partie, du fait que bon nombre de pays dotés de mécanismes de justice transitionnelle se trouvent généralement dans des situations de conflits armés en cours. De plus, la justice transitionnelle n'est plus limitée à la période de transition entre un régime autoritaire et la démocratie ou la guerre et la paix. Même si la justice transitionnelle peut être envisagée dans divers contextes, l'objectif sous-jacent consiste à trouver des formules capables de renforcer la stabilité et de limiter les possibilités d'impunité. La justice transitionnelle comporte plusieurs objectifs qui se recoupent souvent : établir la vérité quant au passé ; mettre fin à l'impunité pour des violations des droits de l'homme qui se sont déroulées dans le passé (et qui se poursuivent parfois toujours) ; indemniser les victimes de ces violations ; établir une culture basée sur l'état de droit ; jeter la fondation pour la réconciliation et la transformation politique à long terme ; et prévenir la récurrence de tels abus dans l'avenir. Ces buts correspondent à de nombreuses obligations pesant sur les États et qui figurent dans les constitutions nationales, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, le droit pénal international et le droit international des réfugiés, ainsi que la *Charte des Nations Unies*, la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* et d'autres instruments régionaux. Ensemble, ces instruments forment le cadre normatif de la justice transitionnelle, y compris le droit d'ouvrir des poursuites, le droit à la vérité, et le droit de disposer de voies de recours et à des réparations.

Après plus de vingt ans d'expérience, les praticiens de la justice transitionnelle ont commencé à mettre l'accent sur les leçons suivantes qui ont été tirées :

- Aucun mécanisme unique n'est capable de faire face aux énormes exigences en matière de justice : les mécanismes de justice transitionnelle sont les plus efficaces lorsqu'ils sont mis en œuvre dans le cadre d'une stratégie holistique.
- Dans certaines situations, il est impossible d'utiliser tous les mécanismes de la justice transitionnelle en même temps. Pour cette raison, la prudence est de règle en matière d'échelonnement, de planification et de calendrier. La conception des mécanismes de justice transitionnelle doit faire la part entre les exigences en matière de justice et les réalités des réalisations possibles à court, à moyen et à long terme.
- Dans la mesure où la justice transitionnelle intervient la plupart du temps dans un contexte plus vaste de consolidation de la paix, des compromis sont souvent nécessaires. Les nouveaux gouvernements doivent tout d'abord maintenir la paix et restaurer la sécurité, ce qui implique souvent le désarmement et le démantèlement de groupes armés, mais ils doivent aussi faire face à des clivages profonds dans la société et à la reconstruction des institutions publiques, le tout en restaurant la démocratie, la livraison de services et le développement économique. Du fait de la magnitude et de l'étendue des crimes, les enquêtes, les poursuites et les réparations peuvent s'avérer très difficiles alors qu'au même moment le système judiciaire doit être reconstruit. De plus, les États ne bénéficient parfois pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre des politiques des droits de l'homme. L'établissement de mécanismes de justice de transition exige donc des compromis difficiles et inévitables.
- Aucune approche de justice transitionnelle ne peut être facilement dupliquée d'une situation à une autre. Des leçons peuvent être tirées, ici et là, de l'expérience de divers pays, mais chaque contexte exige que les parties au conflit, la société civile et les groupes de victimes négocient les paramètres de leur propre situation.

- Un pays doit s'appropriier sa politique en matière de justice transitionnelle et cette dernière doit être basée sur de vastes consultations publiques avec tous les acteurs concernés.
- La conception et les processus poursuivis doivent tenir compte de la problématique hommes-femmes et en particulier des sévices subis par les femmes, dans la mesure où ces dernières sont affectées de manière disproportionnée par les conflits.
- Les exécutants des processus de justice transitionnelle doivent être indépendants. Un aspect critique du processus consiste à rétablir la confiance de la population dans les institutions et l'état de droit.

La note d'orientation du Secrétaire général des Nations Unies en 2010 sur l'approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle reconnaît les énormes défis associés à l'assistance aux sociétés dévastées par les conflits ou sortant d'un régime répressif pour rétablir l'état de droit et faire face à des violations des droits de l'homme à grande échelle<sup>2</sup>. En citant les expériences de l'ONU et l'importance de la justice transitionnelle dans les travaux de l'ONU, la note stipule que l'approche de l'ONU en matière de justice transitionnelle doit suivre ses principes et son cadre. Cependant, la note en appelle aussi à prendre en compte les contextes nationaux et politiques, et à garantir que les victimes restent au centre de la conception et de la mise en œuvre des mécanismes. La note souligne que, quelle que soit la combinaison de processus et de mécanismes judiciaires et non judiciaires, ces processus doivent toujours se conformer aux obligations et aux normes juridiques internationales. De plus, la note déclare que les activités de l'ONU en matière de justice transitionnelle doivent être renforcées par « l'adoption d'une approche s'efforçant de prendre en compte les causes profondes du conflit ou du régime répressif, et les violations connexes de tous les droits ; prenant en compte les considérations liées aux droits de l'homme et à la justice transitionnelle pendant le processus de

paix ; et coordonnant les initiatives en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) avec les activités de justice transitionnelle d'une manière positive et constructive<sup>3</sup>. »

## Composantes de la justice transitionnelle

Les méthodes de justice transitionnelle incluent les poursuites judiciaires individuelles, la révélation de la vérité, les réparations (y compris le travail sur la mémoire, les monuments et la commémoration), ainsi que la réforme institutionnelle (y compris la vérification des antécédents du personnel et son licenciement éventuel). De plus, les formes de justice locales, basées dans les communautés, traditionnelles et autochtones représentent un domaine significatif et en pleine expansion dans ce champ.

### Poursuites pénales

L'avancée du droit international a incité les citoyens et les groupes axés sur les droits de l'homme à exercer une pression sans relâche pour garantir que les individus responsables de graves violations des droits de l'homme encourraient des poursuites judiciaires et des sanctions. La poursuite judiciaire a souvent fait partie des efforts visant à combler le fossé de l'impunité, à restaurer l'état de droit et à bâtir une culture basée sur les droits de l'homme. L'évolution de la justice internationale a aussi conduit à la création d'un ensemble complexe de stratégies visant à faire face aux violations massives des droits de l'homme dans des environnements politiques où les acteurs ne sont pas préparés à y faire face ou résistent aux sanctions.

La réponse favorite des auteurs de crimes consiste à demander l'amnistie ou l'immunité face aux poursuites judiciaires. Comme nous l'avons déjà noté, le droit international est très clair quant à la catégorie de crimes pour lesquels aucune amnistie n'est envisageable. De plus, certaines contraintes juridiques nationales, telles que des clauses constitutionnelles, peuvent rendre l'obtention de l'amnistie difficile. C'est en tout cas vrai pour les pays qui ont adopté une pléthore de traités internationaux et liés aux droits

de l'homme, y compris les 100 pays et plus qui sont maintenant parties au Statut de Rome de la CPI. Quelles que soient les dispositions nationales adoptées, le droit international interdit l'amnistie pour les crimes internationaux les plus graves, définis comme crimes contre l'humanité, crimes de guerre et actes de génocide. L'ONU a complété cette liste par le biais de lignes directrices qui interdisent à ses représentants d'apporter leur soutien à de graves violations des droits de l'homme, y compris les actes individuels de torture, les exécutions extrajudiciaires, l'esclavage, les disparitions forcées, la discrimination raciale systématique, le refus délibéré et systématique d'aliments essentiels, de soins de santé ou d'abris, même lorsque ces crimes ne s'élèvent pas au niveau des crimes figurant dans la catégorie ci-dessus.

L'amnistie conditionnelle offerte par la Commission de vérité et réconciliation sud-africaine, la formule « vérité contre amnistie », est souvent citée pour illustrer le degré de pragmatisme devant être atteint par la justice transitionnelle pour aboutir à la paix. L'accord négocié entre le Congrès national africain (ANC) et le gouvernement nationaliste blanc pour assurer une transition pacifique après l'apartheid reposait sur cette condition préalable. L'amnistie peut aussi être donnée en vertu du droit international comme le spécifie le Protocole II des conventions de Genève, qui accorde une amnistie possible aux personnes ayant participé à un conflit armé ou qui ont été privées de leur liberté pour des raisons liées à un conflit armé, qu'elles aient été internées ou détenues<sup>4</sup>. Les récentes évolutions du droit international font la distinction entre les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité par rapport aux « crimes politiques » traités dans le Protocole II. Cependant, même si le droit international reconnaît de telles dispositions, une immunité globale peut ne pas être adéquate, d'où le besoin de prendre en considération le contexte et les circonstances dans lesquels ces crimes politiques ont été commis.

Dans la plupart des situations d'après conflit, le dilemme se pose aussi de la nécessité de garantir le respect de l'obligation de rendre

compte sans pour autant entraver les opérations de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des anciens combattants. Le danger existe lorsque des amnisties générales sont accordées comme des carottes visant à persuader les combattants de rendre les armes. Même si de telles mesures peuvent être considérées comme des options intéressantes, elles provoquent à coup sûr du ressentiment parmi les groupes de victimes et constituent une violation du droit international. L'ONU essaie d'offrir une option pratique lorsqu'elle suggère que « conçues avec soin, des mesures d'amnistie peuvent contribuer au retour et à la réinsertion [d'anciens combattants] et méritent donc d'être encouragées<sup>5</sup> ». Comme aucun tribunal national ou international n'aura jamais la capacité de poursuivre toutes les personnes responsables de violations des droits de l'homme généralisées, les praticiens doivent faire preuve de créativité pour traiter cette question dans les limites du droit international sur l'amnistie. Devant poursuivre un grand nombre de criminels, le Rwanda (mentionné aux p. 36-39 ci-dessous) et le Timor-Leste ont établi des mécanismes par lesquels les auteurs des crimes les moins graves confessaient leur implication dans ces crimes et parvenaient à un accord quand à une compensation avec les victimes afin d'éviter une responsabilité pénale. Au Timor-Leste par exemple, des crimes graves tels que le viol et le meurtre ont été déférés aux panels spéciaux pour les crimes graves.

Des poursuites pénales au niveau national et international se produisent lorsque l'amnistie est interdite ou violemment rejetée. Un procès auprès de juridictions nationales est préférable si cette option est viable. En avril 2009, un tribunal national observant les normes et pratiques internationales a condamné Alberto Fujimori, l'ancien président péruvien, pour enlèvement, meurtre et autres crimes liés aux droits de l'homme. Cependant, les poursuites pénales nationales ne sont en général pas une option viable car les systèmes nationaux de justice pénale ne sont pas conçus pour traiter les crimes graves commis en période de guerre ou lors de conflits internes armés. La poursuite des auteurs d'actes de

torture, de crimes contre l'humanité et d'actes de génocide est difficile, en particulier parce que de tels crimes sont rarement définis dans le droit national, même si l'adaptation nationale des dispositions de la CPI par les États parties au Statut de Rome était censée résoudre ce problème. Mais surtout, dans de nombreuses sociétés affectées par les troubles ou conflits politiques, le système judiciaire est souvent l'une des premières institutions publiques à s'effondrer. Au lendemain d'un conflit, le système judiciaire constitue une priorité en matière de reconstruction des institutions publiques.

Les tribunaux internationaux, y compris les tribunaux internationaux ad hoc, les cours hybrides et la CPI sont donc devenus des instruments de justice essentiels pour les États incapables de remplir leur obligation de faire face aux violations des droits de l'homme à grande échelle ou n'en affichant pas la volonté. Les cours régionales telles que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont apporté des changements significatifs aux niveaux national et international quant au principe de responsabilité pour des crimes passés. Depuis les années 1990, une série de tribunaux internationaux ad hoc et de cours hybrides, ainsi que la CPI, ont ouvert des poursuites judiciaires dans de nombreux États affligés par des conflits. Des tribunaux tels que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ont été conçus pour poursuivre les principaux responsables des violations des droits de l'homme à grande échelle. Ils ont mis fin à l'impunité réservée aux représentants publics de haut rang, mais ils ont aussi dépensé d'importantes ressources pour arriver à relativement peu de condamnations.

Les cours hybrides qui combinent le droit national et international visent à renforcer la capacité du système judiciaire local tout en garantissant le principe de responsabilité. Elles permettent à une institution internationale de travailler dans le cadre du droit local, d'utiliser des experts locaux et de fonctionner dans le domaine des violations des droits de l'homme. Même si, a priori, de telles cours sont moins coûteuses que les tribunaux internationaux et

ont un impact durable sur les systèmes judiciaires nationaux, elles ont été la cible d'objections similaires à celles suscitées par les tribunaux internationaux ad hoc. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, par exemple, a été accusé d'inefficacité, de défaillances au niveau de ses procédures d'enquête et d'un manque d'engagement. Beaucoup d'observateurs doutent aussi de la contribution du Tribunal à améliorer la capacité du système judiciaire en Sierra Leone.

L'établissement de la CPI a eu un impact énorme sur le droit international. Lorsque le Statut de Rome est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, la CPI est devenue le premier tribunal pénal international indépendant et permanent ayant compétence sur les individus coupables d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. La compétence de la CPI n'est pas rétroactive et cet organe peut seulement poursuivre les violations qui se sont produites après son établissement ou après la date de sa ratification par les États qui l'ont rejoint depuis 2002. C'est un tribunal statuant en dernier ressort ; la clause de complémentarité donne aux États la primauté dans le déclenchement des poursuites. Le Statut de Rome permet à la Cour d'intervenir lorsqu'un pays ne souhaite pas mener d'enquêtes ou entamer des poursuites, ou bien en est incapable. Une situation peut être déférée à la CPI de trois manières différentes :

- Un État partie au Statut de Rome peut déférer sa propre situation à la CPI, comme l'ont fait l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC) et la République centrafricaine (RCA).
- Le conseil de sécurité de l'ONU peut déférer une affaire à la CPI, comme il l'a fait dans le cas du Darfour, au Soudan (la légalité de ce renvoi a été remise en cause dans la mesure où le Soudan n'est pas partie au Statut de Rome de la CPI).
- Le Bureau du procureur peut ouvrir une affaire, comme il l'a fait au Kenya, même si le Procureur est tenu d'obtenir l'autorisation de la Chambre préliminaire de la Cour avant de

commencer ses enquêtes et qu'il doit être capable de prouver qu'il dispose de raisons suffisantes pour ouvrir de telles enquêtes.

Le Conseil de sécurité de l'ONU peut suspendre toute affaire pour une période de douze mois renouvelable<sup>6</sup>, et le Procureur peut lever un acte d'accusation s'il juge qu'une telle action n'est pas hostile à « l'intérêt de la justice ». Là aussi, le Procureur doit demander l'autorisation préalable de la chambre préliminaire. L'avènement de la CPI a élevé le niveau de la justice internationale. La Cour reste un instrument contesté, en particulier sur le continent africain, où elle a ravivé le débat sur la paix et la justice (voir p. 51-66).

Les tribunaux pénaux internationaux ont contribué à rendre la justice et ont fait un travail de pionniers. Cependant, ils souffrent de plusieurs problèmes. Les critiques notent souvent qu'ils ne suscitent pas de sentiment d'appropriation au niveau local et qu'ils contribuent généralement peu à renforcer la capacité du système judiciaire national. Ces tribunaux pénaux ont aussi été critiqués parce qu'ils ciblent uniquement les auteurs des crimes les plus abominables. Cependant, ces mécanismes sont utilisés plus fréquemment car la communauté internationale n'est prête à allouer des ressources limitées qu'à cet effort en matière de justice.

### **Commissions de vérité**

Les commissions de vérité sont des mécanismes de justice qui s'attaquent aux causes profondes du conflit et offrent des recommandations quant à l'impunité. La première commission de vérité en tant que telle a été établie en Ouganda en 1974 par le président Idi Amin afin d'enquêter sur les disparitions forcées qui s'étaient produites sous son propre gouvernement. Depuis lors, les commissions de vérité sont devenues un moyen d'enquêter sur des violations des droits de l'homme, de mettre à nu la machinerie répressive des régimes autoritaires et d'identifier les injustices socio-économiques d'un système. Depuis 1991, environ 25 commissions de vérité ont été établies, soit plus du

double qu'au cours des deux décennies précédentes. Ces commissions ont approché la recherche de la vérité de diverses manières en fonction de leur conception sur le plan institutionnel. Les commissions dotées du pouvoir d'assigner à témoin et d'un personnel important ont en général plus de facilité pour accéder à l'information, tandis que celles qui ont le pouvoir de nommer les auteurs de crimes ont plus de chances d'obtenir au moins un principe de responsabilité symbolique. Si elles ont le pouvoir d'octroyer l'amnistie, elles risquent alors de se transformer en des institutions qui soutiennent l'impunité. La Commission de vérité et réconciliation sud-africaine a offert une amnistie conditionnelle en échange d'une divulgation complète des crimes, mais la plupart des commissions de vérité ne jouissent pas du pouvoir d'accorder l'amnistie.

Les commissions de vérité ont leurs limites. Elles nécessitent un financement et un soutien politique sans failles afin d'être efficaces, et elles risquent de plus en plus d'être considérées comme une panacée insérée dans des accords de paix afin de donner aux dirigeants la possibilité d'éviter de faire face à leur responsabilité pénale. Globalement, les commissions de vérité peuvent avoir un impact important lorsqu'elles sont utilisées avec efficacité et de manière appropriée. Lorsqu'elles sont mises en place en consultation avec les acteurs locaux, elles peuvent contribuer à la stabilité, à l'établissement d'une société juste et à l'érection de fondations solides pour le renforcement de l'état de droit. Dans le meilleur des cas, les commissions de vérité peuvent produire des comptes-rendus d'enquête importants concernant les violations des droits de l'homme tout en offrant aux victimes des réparations symboliques et l'application du principe de responsabilité. Elles peuvent soutenir des efforts de consolidation de la paix plus ambitieux (par exemple en Sierra Leone), renforcer les normes en matière des droits de l'homme et proposer des recommandations visant à résoudre les problèmes critiques liés aux réformes institutionnelles (par exemple en Afrique du Sud). Les résultats de leurs enquêtes ne conduisent peut-être pas à la

responsabilité pénale, mais s'ils nomment les auteurs des crimes, les militants des droits de l'homme peuvent faire campagne pour empêcher ces auteurs d'occuper des positions importantes dans les gouvernements futurs. De ce fait, lorsqu'elles sont exécutées de manière appropriée, les commissions de la vérité peuvent représenter l'un des mécanismes de restauration de l'état de droit.

### **Réparations, mémoire et monuments commémoratifs**

Les réparations se focalisent sur les victimes et représentent un mécanisme de justice transitionnelle critique pour améliorer les relations entre les victimes et les acteurs nationaux. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) attribue aux réparations un rôle spécial parmi les mesures de justice transitionnelle, même s'il reconnaît que toutes ces mesures sont forcément interconnectées. Le droit à la réparation est bien établi dans le droit international ; il figure dans plusieurs traités multilatéraux et il est maintenant accepté comme faisant partie du droit international coutumier<sup>7</sup>. L'Assemblée générale des Nations Unies, dans une résolution sur les principes du droit au recours et à la réparation, a nommé cinq composantes du droit à la réparation :

- **la restitution** (rétablissement de la victime dans la situation où elle se trouvait avant que le crime n'ait été commis),
- **l'indemnisation** (paiement pour un dommage mesurable sur le plan économique),
- **la réadaptation** (assistance plus générale du type médical ou social),
- **la satisfaction** (un ensemble de mesures plus générales qui incluent l'accès à la justice et à la divulgation de la vérité), et
- **les garanties de non-répétition**<sup>8</sup>.

L'utilité des réparations est maximale lorsque ces dernières sont accompagnées d'autres mécanismes de vérité et de responsabilité,

et les réparations représentent un pas en avant vers la vérité et la justice pour les victimes : elles reconnaissent les victimes comme ayant été injustement affectées et ayant droit à une indemnisation. La prise en compte du statut de victime est une composante symbolique essentielle de tout programme de réparation. Dans ce sens, les commissions de la vérité et les poursuites judiciaires sont aussi des agents de réparation symboliques.

Ces dernières années, la tendance internationale tend à accorder un rôle aux commissions de vérité dans les politiques de réparation : des organismes de recherche de la vérité en Afrique du Sud, en Haïti, au Guatemala, en Sierra Leone, au Pérou et, plus récemment, au Libéria, ont tous fait des recommandations sur les réparations, à des degrés divers. D'autres États ont créé des institutions dédiées aux réparations (Maroc, Brésil et Malawi) et d'autres encore dépendent d'un ensemble de législations et d'institutions disparates (Argentine). Un État, le Maroc, a aussi donné à sa commission de vérité l'autorité d'octroyer directement des réparations (voir p. 43-44).

La mise en œuvre de régimes de réparation soulève des questions fondamentales aux niveaux institutionnel, pratique et politique. Quelle que soit l'institution choisie, le régime de réparation doit arriver à un équilibre entre les exigences liées à l'exhaustivité (chaque victime reçoit des réparations) et à l'amplitude (les victimes reçoivent un niveau adéquat de réparation) d'une part, et à la nécessité de reconnaître que, dans les sociétés d'après conflit, les politiques de réparation sont en concurrence avec d'autres priorités en matière de consolidation de la paix d'autre part. Une manière d'équilibrer ces objectifs consiste à instituer ce que le HCDH a appelé un régime de réparation « complexe », à savoir un régime qui combine plusieurs formes de réparation, y compris les pensions, les réparations symboliques et les mesures de réadaptation (telles que des services médicaux). Les gouvernements doivent aussi définir des niveaux d'indemnisation, en gardant à l'esprit la hiérarchie implicite des crimes qui accompagne

un tel classement. Dans tous les cas, les réparations sont sans doute particulièrement efficaces lorsqu'elles s'inscrivent dans un ensemble de mesures qui reconnaissent les violations commises dans le passé. Par exemple, les initiatives en matière de réparation doivent être accompagnées de programmes de DDR judicieux : les tensions vont sans doute être exacerbées si les auteurs de crimes reçoivent beaucoup plus que les victimes.

Les efforts de commémoration sont des actes symboliques de réparation. Ils cherchent à préserver la mémoire publique des victimes, généralement à travers une journée annuelle de commémoration ou par l'intermédiaire de musées et de monuments. L'idée est de garder en mémoire les abus du passé afin de prévenir la résurgence de cette même violence.

### **Réformes institutionnelles**

Une approche exhaustive de la justice transitionnelle identifie les auteurs de crimes individuels mais examine aussi de près les défaillances structurelles des institutions qui ont permis de tels abus des droits de l'homme. La réforme institutionnelle se réfère à une vaste gamme d'initiatives visant à rétablir l'état de droit, une bureaucratie fonctionnelle et des normes démocratiques dans des situations d'après conflit ou après un régime autoritaire. Les réformes les plus courantes englobent des formes de responsabilité non pénale (vérification des antécédents et programmes de purges) et le rétablissement de l'état de droit (réforme judiciaire et constitutionnelle). Les deux types d'activités ont le même but ou tout au moins se renforcent mutuellement : la vérification d'antécédents des fonctionnaires renforce l'état de droit et les réformes judiciaires peuvent faciliter l'application du principe de responsabilité pour les représentants officiels complices d'actes de corruption ou de violation des droits de l'homme.

Les programmes de vérification des antécédents et de purges représentent un moyen direct de purger les administrations publiques d'individus responsables de crimes ou associés à

l'ancien régime. Les exemples les plus complets de programme de purges viennent des pays de l'ancien bloc communiste en Europe centrale et en Europe de l'Est, où de grandes administrations publiques maintenaient des dossiers à jour. Dans l'ex-Allemagne de l'Est, des dizaines de milliers de fonctionnaires ont été renvoyés pour leur collaboration avec le gouvernement communiste et, en Tchécoslovaquie, les journaux ont publié les noms de plus de 100 000 personnes soupçonnées d'avoir collaboré avec l'ancien régime.

Même si ces initiatives peuvent s'avérer efficaces en jetant les bases d'un nouveau régime institutionnel pour de nouveaux gouvernements, elles ne sont cependant pas dénuées de risques. Les programmes de vérification des antécédents ou de purges doivent être utilisés à bon escient afin de garantir que le renvoi de fonctionnaires à grande échelle ne pénalise pas des innocents. D'autres réformes institutionnelles, y compris des réformes des forces de police et des réformes liées à la propriété foncière, peuvent inclure un nombre bien plus grand d'activités, dont des programmes de formation, des organismes de supervision et des commissions d'enquête dédiées.

### **Justice locale ou communautaire**

En s'inspirant des structures traditionnelles, les initiatives locales peuvent éviter certains des problèmes des institutions internationales imposées du haut, en particulier le manque d'appropriation et de consultation. Elles font passer le principe de responsabilité du niveau de l'État au niveau de la communauté. Le processus de réconciliation communautaire de la Commission pour la réception, la vérité et la réconciliation au Timor-Leste (CAVR) en est un exemple. Le Timor-Leste a dû traiter un nombre énorme de dossiers concernant des auteurs de crimes, dont beaucoup avaient commis des crimes moins graves, en l'absence d'un système judiciaire. La commission a offert un processus « venant du bas » qui aspirait à la réconciliation sans perdre la justice de vue. Elle complétait le travail des Chambres spéciales pour les crimes

graves (souvent considérées comme un tribunal hybride du fait du mélange de personnel national et international) en déférant les affaires concernant les crimes graves à cette entité. Au Rwanda, le gouvernement a mis en œuvre le système de tribunaux *gacaca* pour essayer de juger plus de 120 000 personnes accusées de génocide (voir p. 38-39).

Les initiatives en matière de justice locale offrent de nombreuses possibilités et sont, par leur nature, plus proches des groupes de victimes. Cependant, dans la plupart des cas, elles fonctionnent bien lorsqu'elles rentrent dans le cadre d'une stratégie holistique visant à trouver et à rendre publique la vérité, à renouer des relations brisées et à poursuivre la justice dans les cas de crimes graves. Elles sont aussi de plus en plus souvent proposées comme des solutions dans les accords de paix, comme dans le cas de l'Ouganda (discuté aux p. 52-55).

Les instruments concernant les droits de l'homme aux niveaux international, régional et national énumérés ci-dessus représentent plus de 60 ans d'expérience et de plaidoyer dans la lutte contre l'impunité. Même si les options sont nombreuses pour faire respecter le principe de responsabilité, chaque société doit trouver sa propre formule conforme aux normes et aux bonnes pratiques internationales. La leçon à retenir est qu'aucun mécanisme ne fonctionne tout seul. Les réparations matérielles sont particulièrement efficaces quand elles sont combinées à des réparations symboliques offertes lorsque les victimes sont entendues par une commission de vérité. À leur tour, les commissions de vérité peuvent représenter une étape critique dans la quête de la justice en garantissant que des preuves documentaires rigoureuses soient conservées pour des poursuites futures. De même, les poursuites ont peu de chances de mettre fin à l'impunité si elles ne sont pas accompagnées de sérieux efforts de réforme institutionnelle. Pour toutes les parties impliquées dans la quête de la justice et de la réconciliation, le défi consiste à trouver des réponses capables d'attaquer les causes profondes du conflit et de prévenir sa résurgence.

## Expériences de justice transitionnelle en Afrique

Depuis le début des années 1990, l'Afrique a servi en quelque sorte de vaste laboratoire pour des politiques nouvelles axées sur la lutte contre l'impunité, la quête de la vérité et de la justice, et la réussite de la réconciliation dans des sociétés fracturées. Bien que les résultats de ces efforts de responsabilisation aient été mitigés et divers, les expériences africaines ont contribué à faire avancer une pléthore d'initiatives de justice transitionnelle aux niveaux national et international. La réponse de l'Afrique en matière de justice reflète les problèmes de l'Amérique latine, laquelle a aussi souffert de faux départs et de manipulations politiques avant de bâtir des mécanismes de responsabilité novateurs et dynamiques. Les approches sont allées de mécanismes judiciaires, tels que les tribunaux internationaux, les cours hybrides et les procès nationaux, à des mécanismes non judiciaires comme les commissions de vérité, des réparations et des processus traditionnels ou communautaires. Différents pays africains ont connu des succès mitigés avec les commissions de la vérité. En Ouganda par exemple, deux commissions de la vérité dans les années 1970 et 1980 ont mené des enquêtes sur le passé ; le rapport de la première commission a été publié en 1975, mais le rapport de la deuxième commission n'a jamais été rendu public. De même, les rapports des commissions de vérité au Zimbabwe (1985) et au Nigéria (1999) n'ont jamais été officiellement publiés (parce que perçus comme trop critiques par les gouvernements concernés). Au Ghana, une commission de vérité a été utilisée avec un succès relatif dans un environnement de non conflit, pratiquement une décennie après la transition vers l'ordre constitutionnel et la consolidation démocratique. Enfin, le Rwanda et le Mozambique se sont lancés dans des processus traditionnels et communautaires pour encourager la réconciliation.

Dans d'autres cas, des acteurs externes sont intervenus pour renforcer des mesures du principe de responsabilité qui avaient

démarré à un niveau national. Par exemple, huit ans après les travaux de la commission d'enquête sur les crimes et malversations de l'ex-président tchadien Hissène Habré et de ses complices, les procédures d'accusation ont démarré contre l'ancien dirigeant exilé au Sénégal depuis son renversement en 1990. À la suite de pressions internationales exercées par des groupes luttant pour les droits de l'homme et, en particulier, par la Belgique, qui avait demandé son extradition afin de le poursuivre pour des actes de torture et des crimes contre l'humanité dans le cadre de sa juridiction universelle, en juillet 2006 l'UA a demandé au Sénégal de poursuivre M. Habré en justice<sup>9</sup>. La constitution sénégalaise a ensuite été amendée, la législation requise adoptée et les nominations judiciaires effectuées, mais le tribunal semblait ne vouloir pas commencer ses travaux avant d'avoir obtenu les fonds suffisants, estimés à 36 millions de dollars<sup>10</sup>. Les retards ont aussi été causés par le manque de directives claires en matière de politique de la part de l'UA sur la justice transitionnelle en Afrique, lesquelles permettraient de définir des références pour le progrès et la conformité, et identifieraient des sources de financement pour démarrer des affaires similaires. Un tel cadre bénéficierait du soutien international, serait la preuve d'un certain engagement et consoliderait les aspirations existantes de l'UA à combattre l'impunité, à promouvoir la justice et à encourager la paix et la réconciliation, comme le stipule l'Article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2000, qui demande le règlement pacifique des conflits, le respect du caractère sacro-saint de la vie humaine, ainsi que la condamnation et le rejet de l'impunité.

Il est important de noter que l'UA dispose d'un certain nombre de documents de politique sur l'impunité qui reflètent les efforts actuels visant à faire évoluer la lutte contre l'impunité, ainsi que la promotion de la paix et de la justice en Afrique. Outre l'Acte constitutif, les documents suivants méritent d'être mentionnés :

- Articles 6 et 14 du *Protocole relatif à l'établissement du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine* sur le rétablissement

et la consolidation de la paix eu égard la restauration de l'état de droit et l'établissement de conditions propices à la reconstruction d'une société après un conflit.

- Articles 31, 32 et 33 du Cadre politique de reconstruction et du développement post-conflit de l'UA (RDPC), qui traitent des droits de l'homme, de la justice et de la réconciliation, et reconnaissent expressément le besoin de protéger les droits de l'homme dans tout effort de RDPC. L'Article 33 mentionne un certain nombre d'activités dans ce sens :
  - prévoir le développement de mécanismes basés sur le contexte afin de faire face aux griefs actuels et passés ;
  - mobiliser la société pour garantir la légitimité et la pertinence du modèle adopté ;
  - traiter le problème de la tension entre l'impunité et la réconciliation ;
  - encourager et faciliter les activités de réconciliation et de rétablissement de la paix du niveau national jusqu'à la population dans son ensemble ;
  - permettre le recours à des mécanismes traditionnels de réconciliation et/ou de justice, dans la mesure où ils sont conformes à la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* ; et
  - établir des secteurs de la justice efficaces et prévoir l'utilisation des structures de l'UA et d'autres instruments internationaux pour renforcer les droits de l'homme, la justice et la réconciliation.
- Les Articles 16, 28 et 39 de la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* encouragent les pays africains à consolider la démocratie à travers l'échange d'expériences, des partenariats solides, et le dialogue entre les gouvernements, la société civile et le secteur privé. Cette

charte promeut une culture de respect, de compromis, de consensus et de tolérance afin d'atténuer les conflits, de promouvoir la sécurité et la stabilité politique, et de tirer parti de la créativité des peuples africains.

- Le rapport du panel Mbeki sur le Darfour donne des recommandations générales sur des réponses en matière de réconciliation et de justice intégrée, et souligne l'utilité de principes et de processus nationaux et exhaustifs pour l'établissement de tribunaux hybrides en parallèle avec le processus de réconciliation et de vérité.

## CAS FONDAMENTAUX

Dans les sociétés sortant d'un conflit armé ou d'un régime autoritaire, un objectif clé consiste à gérer les demandes de représailles. La réconciliation et le pardon, qui peuvent aussi être perçus comme des tentatives de maintien du *statu quo*, sont souvent difficiles à envisager, en particulier lorsque la haine est enracinée au plus profond de la société. Dans de telles situations, les mécanismes de justice pénale nationale sont incapables d'offrir la justice et de cicatrifier les blessures de guerre. De plus, les États et les tribunaux internationaux sont dans l'incapacité de juger les très nombreux criminels qui doivent être tenus responsables.

Dans de telles situations, des processus complexes et stratégiques sont nécessaires pour répondre aux exigences des victimes en matière de recours, y compris l'application du principe de responsabilité. Quatre cas africains, l'Afrique du Sud, le Rwanda, la Sierra Leone et le Maroc, offrent un éclairage convaincant sur le déploiement de mécanismes nationaux dans la poursuite de la justice. À l'inverse, certains pays ont choisi d'oublier et d'éviter les efforts de recherche de la vérité en octroyant une amnistie générale. À cet égard, le cas du Mozambique est instructif : après des années de guerre civile, le pays n'a adopté aucun mécanisme officiel de responsabilité, mais des efforts locaux ont été entrepris pour réconcilier des communautés divisées. Dans d'autres cas,

même après des années et l'évolution des États vers des pratiques démocratiques, les victimes exigent toujours une réparation pour divers griefs du passé. Le Ghana en est un exemple frappant : après la consolidation réussie de la démocratie, le Ghana s'est lancé dans un exercice de recherche de la vérité afin de juger les crimes commis sous le gouvernement militaire.

### Afrique du Sud

La transition de l'Afrique du Sud demeure sui generis dans les annales des transitions d'un régime répressif vers un régime démocratique. Elle représente non seulement un exemple frappant du rôle public susceptible d'être joué par une commission de vérité dans la réconciliation, mais elle offre aussi une mise en garde quant à l'utilité des pouvoirs d'amnistie. Durant la période de transition instaurée à la fin du régime d'apartheid en 1995, le gouvernement sud-africain a voté la loi *Promotion of National Unity and Reconciliation Act*, qui prévoyait la création d'une commission de vérité et réconciliation chargée de révéler l'ampleur des violations des droits de l'homme commises entre 1960 et 1994<sup>11</sup>. Le prix à payer pour la paix et la démocratie était l'amnistie, un compromis permettant de concilier les réalités politiques et le souci de faire la lumière sur les crimes commis et d'amener les commanditaires à rendre des comptes. En offrant l'amnistie en échange d'une divulgation complète, la Commission de vérité et réconciliation (CVR) sud-africaine espérait inciter les auteurs des crimes à se dénoncer. La commission a publié son rapport final en 1998, lequel faisait de l'ancien régime le principal auteur des violations des droits humains, sans toutefois exonérer l'ANC et les autres mouvements de libération coupables de violations flagrantes des droits humains. La CVR sud-africaine a tenté de jeter les bases d'une démocratie solide. C'était un moyen important pour parvenir à l'application du principe de responsabilité et à la réconciliation nationale, et d'établir du même coup une référence pour l'Afrique. La commission a aussi recommandé des réformes institutionnelles afin de garantir que

de tels crimes ne seraient jamais répétés, et le processus a renforcé des normes essentielles en matière de participation du public et d'appropriation locale.

Cependant, la commission a été critiquée pour ne pas avoir abordé les effets socio-économiques de l'apartheid et pour ne pas avoir tenu les bénéficiaires individuels et institutionnels de l'apartheid comme responsables. Elle a aussi été l'objet de nombreuses critiques pour avoir suscité des espoirs quant à sa capacité d'encourager des réconciliations individuelles, alors qu'au mieux elle avait été établie pour contribuer à la réconciliation nationale et politique. Le processus sud-africain n'incluait pas de réparation et de recours exhaustif, et de nombreuses victimes des politiques du gouvernement de l'apartheid en sont toujours privées. De plus, la menace de poursuites à l'encontre de ceux qui ne témoignaient pas, un outil d'incitation crucial pour les auteurs de crimes demandant l'amnistie, s'est révélée limitée quant à son efficacité. En fait, peu de personnes n'ayant pas été amnistiées ont été poursuivies. En 2005 et en 2007, le gouvernement ANC a institué deux politiques : un ensemble d'amendements à la politique de l'Autorité nationale des poursuites et au Groupe de référence des pardons. Les deux politiques ont donné aux auteurs de crimes d'apartheid une seconde chance de demander l'amnistie. Dans les deux cas, une coalition de groupes de la société civile aux niveaux local et international, travaillant de concert avec les groupes de victimes, a essayé d'annuler ces politiques. Ce faisant, ces groupes ont remporté une victoire juridique qui forçait l'État à remplir son obligation constitutionnelle d'enquêter sur des affaires datant de l'époque de l'apartheid, et à respecter le principe de la CVR quant à la participation des victimes à l'octroi de pardons.

### Mozambique

Les critiques de la justice transitionnelle citent souvent le cas du Mozambique pour étayer leur argument selon lequel des mécanismes officiels d'application du principe de responsabilité pour la réconciliation et la stabilité après un conflit

sont insignifiants ou inutiles. Après des années de guerre, les parties mozambicaines ont signé un accord de paix en 1992 qui prévoyait l'amnistie pour tous les combattants et pour tous les crimes commis entre 1979 et 1992. Cependant, des mécanismes non officiels traitant des questions de réconciliation se sont développés au Mozambique. Les organisations de la société civile se sont engagées dans des activités de consolidation de la paix qui ont réintégré les anciens combattants et formé les communautés rurales à la résolution de litiges et à différentes méthodes de réconciliation et d'apaisement.

## Rwanda

Le Rwanda représente un exemple d'une grande portée en matière de justice et de réconciliation. Il révèle aussi comment la combinaison de poursuites pénales internationales, nationales et traditionnelles peut à la fois faciliter et limiter le processus de justice et de réconciliation.

### Tribunal pénal international pour le Rwanda

Les Nations Unies ont créé le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) en novembre 1994 afin de poursuivre les organisateurs du génocide et d'autres graves violations du droit humanitaire international. Le TPIR a toujours été accusé d'inefficacité. Depuis son démarrage et fort de 800 employés, le TPIR a mis en accusation 92 personnes et en a arrêté 78. En mai 2009, 44 affaires étaient terminées et 24 étaient en cours<sup>12</sup>.

Le tribunal devait terminer les procès en première instance en 2008 et compléter ses travaux en 2010. Cependant, une réévaluation périodique de la charge de travail a conduit au report de la date de clôture, probablement jusqu'à la fin de 2010 pour les procès en première instance et 2012 pour les appels<sup>13</sup>. Un élément critique de la stratégie d'aboutissement du TPIR inclut le renvoi d'affaires au Rwanda pour poursuites. Au départ, le tribunal a refusé des motions déposées par le Procureur à cet effet, du fait des difficultés possibles de garantie de l'équité des procès pour

la défense. Depuis lors cependant, le Rwanda a adapté son cadre juridique pour répondre aux exigences du TPIR<sup>14</sup>.

En dépit de ses limites, l'établissement du tribunal (avec celui du TPIY), a représenté un moment décisif qui a changé la justice internationale et la réaction internationale face à la violence de masse dans des sociétés d'après conflit. La jurisprudence du tribunal a contribué au développement du droit pénal international et à sa jurisprudence.

### **Procès nationaux**

À son arrivée au pouvoir en 1994, le Front patriotique rwandais (FPR) a annoncé qu'il n'accorderait pas d'amnistie aux auteurs du génocide. Le gouvernement a ensuite arrêté et placé en détention les suspects de génocide et les auteurs d'autres violations graves du droit humanitaire et des droits de l'homme internationaux. En 1996, l'assemblée nationale du Rwanda a adopté une loi organique qui créait quatre catégories de crimes et de peines associées, allant du comportement particulièrement cruel (catégorie un) aux simples délits liés à la propriété (catégorie quatre). Ces catégories ont ensuite été réduites au nombre de trois. Cette loi a été créée du fait que, même si le pays était partie à la Convention relative au génocide de 1948, son code pénal n'avait jamais été élargi pour incorporer le génocide.

Les premiers procès pour génocide ont démarré à la fin de 1996, mais ils ont révélé les faiblesses du système judiciaire d'un pays ravagé par la guerre et le génocide. De plus, le tout nouveau système judiciaire s'est mis à vaciller sous le poids du nombre des personnes arrêtées. Le système de procès national a été sévèrement critiqué, en particulier quant à son manque d'équité. Les critiques de la qualité des procès et de la capacité du système judiciaire à rendre la justice ont en fait placé le gouvernement en opposition totale par rapport à la communauté internationale, le gouvernement accusant les bailleurs de fond de favoriser un tribunal coûteux sous la forme du TPIR tout en n'investissant pas

dans le système judiciaire national. Ces critiques ont conduit le gouvernement à trouver d'autres méthodes pour juger les suspects de génocide. Il est devenu clair que la poursuite à elle toute seule ne pouvait pas résoudre tout le problème du génocide et ne pouvait pas non plus promouvoir la réconciliation.

### **Tribunaux *gacaca***

En tant qu'alternative, les *gacaca* avaient deux objectifs principaux : soulager le surpeuplement des prisons et résoudre toute une gamme de problèmes au niveau de la communauté, comme le rétablissement de relations au sein des divers groupes et la reconstruction de la société rwandaise. La *gacaca* était un mécanisme de résolution des litiges utilisé au Rwanda à l'époque précoloniale pour régler des différends communaux souvent liés à des questions de propriété, de blessures ou d'héritage. Pendant les débats, des personnes respectées dans la communauté servaient de « juges », ce qui impliquait toute la communauté dans le processus. Les sanctions prenaient en général la forme d'une indemnisation et non pas d'un emprisonnement, permettant à l'accusé de se rendre compte de la gravité du dommage causé avant sa réintégration dans la communauté. Les objectifs principaux de ces débats étaient la restitution et la réconciliation. En octobre 2000, l'assemblée nationale transitionnelle du Rwanda a adopté la loi sur la *gacaca* (modifiée en juin 2001) qui établissait des tribunaux *gacaca* pour juger les suspects de génocide. Prêt de 255 000 juges de *gacaca* ont été élus en octobre 2001, avec un taux de participation d'environ 90 %, la majorité des voix se prononçant en faveur du système.

Le gouvernement rwandais a justifié le processus de *gacaca* comme un moyen de faciliter la manifestation de la vérité sur le génocide, de promouvoir la réconciliation, d'éliminer l'impunité, d'accélérer les procès des suspects de génocide et de prouver la capacité du Rwanda à résoudre ses propres problèmes. Avec environ 12 000 tribunaux communautaires et 1 545 cours d'appel, le processus de *gacaca* a essayé de soulager la pression exercée

sur le système judiciaire national officiel. Il s'est concentré sur les crimes qui avaient conduit à de graves attaques contre les personnes et à des délits liés à la propriété. Cependant, le système a été critiqué pour ne pas correspondre aux normes internationales d'équité des procès. Les critiques ont accusé le système de *gacaca* de donner des garanties inadéquates en matière d'impartialité, de défense et d'égalité devant la loi. Le processus de *gacaca* a aussi donné des résultats mitigés quant à la facilitation de la justice et de la réconciliation dans certaines communautés, tout en intensifiant les tensions dans d'autres communautés<sup>15</sup>.

En dépit de ces critiques, il est important de noter que l'idée de la *gacaca* était un compromis qui reconnaissait l'incapacité du système judiciaire national à faire face au nombre de procès nécessaires après des atrocités de masse. Les tribunaux *gacaca* doivent, de ce fait, être considérés comme un mécanisme local approprié et pragmatique pour lutter contre l'impunité et contribuer à la réconciliation. L'expérience *gacaca* témoigne des possibilités d'une approche nuancée qui combine les valeurs coutumières africaines avec le droit pénal international et les pratiques en matière des droits de l'homme pour surmonter des conflits insolubles.

### Sierra Leone

Avec le Rwanda, l'expérience de la Sierra Leone offre un nouvel éclairage quant au problème lié à la combinaison de plusieurs mécanismes pour contribuer à la réconciliation et à l'application du principe de responsabilité. En Sierra Leone, une commission de vérité a coexisté avec un tribunal international et un tribunal national hybride. À la suite d'une longue guerre civile, le gouvernement en Sierra Leone et le Front révolutionnaire uni (RUF, groupe rebelle) ont signé les accords de paix de Lomé en juillet 1999. L'accord octroyait une amnistie générale controversée à tous les rebelles, à la consternation de la communauté internationale. La clause concernant l'amnistie était basée sur la supposition que le RUF ne signerait pas l'accord en cas de menace d'action

judiciaire. Comme mentionné précédemment, le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU a inséré une clause spécifique dans l'accord notant que, du point de vue de l'ONU, une telle amnistie ne pouvait pas s'appliquer aux actes de génocide, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et à d'autres graves violations du droit international. Le texte prévoyait aussi la création d'une Commission de vérité et réconciliation pour la Sierra Leone. La présence à la fois d'une clause d'amnistie et d'une commission de vérité a conduit les parties au conflit à considérer le processus de divulgation de la vérité comme une alternative à la justice et au principe de responsabilité.

Le RUF n'ayant pas réussi à mettre l'accord en œuvre, la société civile et les bailleurs de fonds ont demandé l'application du principe de responsabilité pour les responsables de nouvelles tensions. En juin 2000, le président Tejan Kabbah a écrit une lettre au Secrétaire général de l'ONU afin de demander l'assistance de l'organisation pour poursuivre les combattants du RUF, en avançant que le pays n'était pas doté des ressources ou du système judiciaire capables de garantir l'application régulière de la loi. En réponse, le Conseil de sécurité a voté la résolution 1315 établissant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone. En acceptant la création du tribunal, le gouvernement a de fait répudié l'amnistie. L'établissement du tribunal spécial a modifié la dynamique du processus de paix en Sierra Leone, lequel avait déjà prévu la création d'une commission de vérité. Du fait des retards dans le démarrage de la commission de vérité, cette dernière a dû opérer en même temps que le tribunal spécial, ce qui a causé une certaine confusion parmi les victimes. Le mandat du tribunal ne mentionnait pas les modalités de coopération avec la commission existante de vérité et réconciliation. Les deux organismes auraient dû jouer des rôles complémentaires, avec le tribunal poursuivant et inculpant uniquement les organisateurs du conflit, et la commission de vérité et réconciliation offrant un rapport beaucoup plus complet du conflit. De ce fait, la création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone a relégué la commission de

vérité et réconciliation au second plan, avec les bailleurs de fond privilégiant de plus en plus le tribunal. De plus, les deux institutions n'étaient pas d'accord sur l'accès aux détenus.

### **Commission de vérité et réconciliation**

En dépit de ces problèmes, le mandat de la commission de vérité et réconciliation en Sierra Leone et sa mise en œuvre ont fait jurisprudence et ont mené à des réussites exceptionnelles. Le mandat de la commission demandait à cette dernière d'accorder « une attention toute spéciale au sujet des sévices sexuels et expériences des enfants dans le cadre d'un conflit armé <sup>16</sup> ». Le rapport de la commission a révélé l'utilisation des enfants et des femmes comme combattants, main-d'œuvre et esclaves sexuels. De plus, la commission a intégré les questions liées aux femmes dans ses travaux. L'organisme a aussi fait œuvre de pionnier quant à ses travaux sur le rôle des forces externes, y compris les gouvernements et les multinationales, dans la filière abjecte des « diamants de la guerre », même si certains critiques avancent qu'elle n'a pas mené une enquête adéquate sur le rôle joué par ces entreprises dans l'intensification du conflit.

La commission de vérité et réconciliation de Sierra Leone a organisé des cérémonies de réconciliation avec la participation de chefs traditionnels et religieux, et avec le consentement des victimes et des auteurs soupçonnés des crimes. De plus, la commission a lancé un projet dans tout le pays avant la fin de son mandat qui permettait à toutes les chefferies de Sierra Leone d'organiser des activités de réconciliation selon les besoins de leurs communautés. La commission a approuvé son rapport final en mars 2004, mais ce dernier n'a pas été rendu public ou diffusé localement avant juillet 2005. Le rapport est connu pour sa documentation des violations des droits de l'homme et son récit historique et faisant autorité des événements. Le gouvernement a réalisé des progrès notoires dans la mise en œuvre des recommandations à ce jour, en particulier avec l'établissement d'un programme de réparation au début de l'année 2009. La

Commission de vérité et réconciliation pour la Sierra Leone est généralement considérée comme ayant eu un impact positif et créé un outil de plaidoyer pour la transformation en Sierra Leone.

### **Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone**

Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a été créé pour « poursuivre les personnes qui portent la responsabilité la plus lourde des violations graves du droit international humanitaire et du droit sierra-léonais commis sur le territoire de la Sierra Leone depuis le 30 novembre 1996<sup>17</sup> ». En tant que premier tribunal international siégeant dans un pays où des crimes de guerre avaient été perpétrés, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone devait rendre une justice plus pertinente sur le plan local. Les premières inculpations et arrestations du tribunal ciblaient les chefs de tous les groupes combattants, mais la principale réussite du tribunal a été la mise en accusation de Charles Taylor, ancien président du Libéria, pour le rôle qu'il aurait joué dans la facilitation et l'intensification du conflit en Sierra Leone par son soutien des rebelles du RUF. Même s'il a été mis en accusation alors qu'il était toujours chef d'État en 2003, M. Taylor n'a été arrêté que plus tard, après son exil au Nigéria. Son procès a démarré à La Haye en 2008<sup>18</sup>.

Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a rendu des jugements définitifs dans trois des quatre cas qui lui ont été soumis, contribuant ainsi au développement du droit pénal international. Le tribunal a rendu la première sentence dans l'histoire pour le crime de recrutement et d'utilisation d'enfants soldats dans des hostilités, a obtenu la première condamnation pour « mariage forcé » en tant que crime contre l'humanité, et la première condamnation pour « attaque de casques bleus » en tant que crime de guerre. Le tribunal est reconnu à l'échelle internationale pour avoir contribué à la consolidation de la démocratie en Sierra Leone et à la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest, ainsi que pour avoir aidé à abolir la culture de l'impunité en reconnaissant la responsabilité des principaux auteurs de crimes. Certains

se sont interrogés quant aux bénéfices tangibles de la poursuite de la justice par le tribunal, et l'instance a aussi été critiquée pour ne poursuivre qu'un petit nombre d'auteurs de crimes tandis que les représentants officiels de niveau intermédiaire ou plus bas qui avaient commis des abus ne se sont pas retrouvés devant la justice. De plus, le tribunal a été critiqué pour ne pas se focaliser suffisamment sur le renforcement des capacités du système judiciaire national. Enfin, le tribunal n'a pas saisi la chance de façonner une jurisprudence nationale en ne portant aucune accusation dans le cadre du droit sierra-léonais. Néanmoins, l'exemple donné par le tribunal peut contribuer à une réforme substantielle du système juridique en Sierra Leone, en particulier par rapport à la protection des témoins et à la défense des indigents.

## Maroc

L'expérience du Maroc dans le domaine de la justice transitionnelle offre des leçons importantes quant à l'intégration et à l'interdépendance des divers mécanismes. L'ascension au trône en 1999 du roi Mohamed VI a conduit à une libéralisation politique progressive, dont une décision exceptionnelle d'établir une commission de vérité et réconciliation. L'Instance équité et réconciliation a été la première commission de vérité au monde ayant le pouvoir d'accorder directement des réparations. Elle a été établie par décret royal le 7 janvier 2004, pour enquêter sur les cas des disparitions forcées et des détentions arbitraires entre 1956 et 1999, octroyer des réparations aux victimes, offrir des recommandations sur d'autres mesures destinées aux victimes et établir un compte-rendu historique des abus. La commission a démarré ses opérations après les travaux de l'Instance d'arbitrage indépendante (1999) qui avait accordé des réparations à 3 680 personnes mais qui avait été critiquée pour son caractère arbitraire et son manque de transparence. La commission a donc utilisé des audiences publiques très médiatisées pour donner la parole aux victimes, en alliant des réparations matérielles à des réparations symboliques sous la forme d'une reconnaissance

publique des souffrances des victimes. La combinaison de la recherche de la vérité et des capacités de réparation s'est révélée extrêmement utile.

Cependant, le processus marocain a souffert de certaines contraintes, dont le manque de volonté du gouvernement de mettre en place un processus complémentaire afin de poursuivre les abus antérieurs des droits de l'homme. La commission n'avait pas le pouvoir de convoquer des témoins ni de procéder à des perquisitions et saisies. Elle n'avait pas non plus le pouvoir de nommer les auteurs des crimes. Le processus de recherche de la vérité au Maroc résulte d'un compromis politique très prudent entre la monarchie et certains acteurs de la société civile afin de renforcer la libéralisation politique. Pour la plupart des personnes en sa faveur, l'Instance équité et réconciliation concernait la poursuite de la démocratisation et d'autres réformes institutionnelles. Cependant, l'Instance marocaine a été révolutionnaire quant au rôle qu'elle a accordé aux femmes dans le cadre de ses travaux sur les réparations, en dépit du fait qu'une seule femme figurait parmi les 17 commissaires. Les réparations tenant compte des femmes incluaient des paiements pour les femmes et les filles des victimes égaux à ceux des proches mâles de la victime. Cette mesure a remis en question le droit régissant alors l'héritage au Maroc. De plus, dans le calcul des réparations, la commission a pris en compte les dommages supplémentaires dont avaient souffert les femmes du fait de leur statut dans la société patriarcale. Ces mesures ont permis de faire avancer la cause des femmes dans le droit marocain.

## Ghana

Le processus de justice transitionnelle au Ghana se distingue des autres cas africains du fait qu'il a établi un processus de recherche de la vérité des années après sa transition vers un régime démocratique. Dix ans après, le pays souhaitait absolument corriger les crimes historiques qui s'étaient produits pendant l'époque du régime militaire. Même si la constitution de 1992

contenait une clause qui absolvait le personnel militaire de toutes enquêtes et poursuites judiciaires, le président John Kufuor a établi la Commission de réconciliation nationale en 2002 pour mener l'enquête sur les violations des droits de l'homme qui s'étaient produites pendant la période du régime militaire et encourager la réconciliation nationale. Le mandat de la commission couvrait les violations des droits de l'homme, dont les détentions illégales, les actes de torture, les assassinats et les disparitions sous les régimes militaires entre 1966 et 1992. La commission a remporté des succès notoires : ses audiences publiques ont attiré une énorme couverture médiatique et les victimes sont venues en grand nombre pour offrir leurs témoignages et déclarations. Du fait de cette attention, les victimes avaient une opinion généralement positive des travaux de la commission, lesquels rendaient publique l'ampleur des crimes du passé. Même si le processus de réparation recommandé par la commission était problématique, il a au moins été mis en place sous une forme ou une autre ; en juin 2008, le gouvernement avait payé plus d'un million de dollars aux victimes des violations des droits de l'homme.

## Libéria

Au lendemain d'un conflit dévastateur, l'Accord de paix global (APG) signé à Accra en août 2003 exigeait la création d'une commission de vérité et réconciliation pour le Libéria. Pendant les négociations, les trois parties au conflit ont accepté la création d'une commission de vérité comme un compromis pour apaiser certains des groupes de la société civile qui, lors des négociations de paix, exigeaient un tribunal pour crimes de guerre. L'accord de paix ne prévoyait pas une amnistie générale pour les factions en guerre et n'apportait pas de réponse à la question du principe de responsabilité. Cependant, l'accord prévoyait la réforme des forces de sécurité au Libéria. L'armée et la police ont été démantelées et les nouvelles recrues ont fait l'objet d'une vérification approfondie de leurs antécédents. La Commission libérienne de vérité et réconciliation a été officiellement inaugurée en février 2006, mais

elle s'est trouvée face à de graves difficultés sur les plans fiscal, administratif, logistique, ainsi qu'au niveau de la gestion et des ressources humaines pendant sa première année d'existence.

En 2008, la commission était passée par une restructuration significative. Elle a soumis son rapport final à la législature nationale en décembre 2009 (elle avait déjà soumis un rapport final « non révisé » en juin 2009). La commission a élaboré un certain nombre de recommandations, la plus importante concernant la poursuite et les purges. Elle demandait l'établissement d'un tribunal extraordinaire pour poursuivre 124 individus et d'un tribunal pénal national pour poursuivre 58 individus accusés de graves violations des droits de l'homme, de violations du droit humanitaire international et de crimes nationaux flagrants. Cependant, elle demandait la grâce pour 38 individus qui avaient coopéré avec la commission mais qui avaient cependant admis avoir commis des crimes odieux. Le rapport de la commission recommandait que 49 individus soient purgés et bannis de fonctions officielles pendant 30 ans<sup>19</sup>. De plus, le rapport demandait au gouvernement de créer un fonds d'indemnisation afin d'« offrir des indemnités à tous les individus et à toutes les communautés qui avaient souffert d'années d'instabilité et de guerre », ainsi que l'établissement de processus de réconciliation et de recherche de la vérité traditionnels à travers un système de « huttes palava ».

Les recommandations concernant les poursuites et les purges ont été accueillies avec beaucoup de réserves au Libéria et à l'étranger. Même si la norme d'établissement des preuves utilisée pour dresser des listes est mentionnée dans le rapport, la commission ne donnait pas de détails sur le processus utilisé pour aboutir à ses conclusions. De plus, un certain nombre de personnes listées comme devant faire l'objet de poursuites et de purges n'étaient pas mentionnées dans le rapport lui-même. Par conséquent, on notait un manque de clarté quant aux types de preuves sur lesquels s'appuyaient les recommandations de la commission.

## PROCESSUS ÉMERGENTS SUR LE CONTINENT

Cette section aborde brièvement certaines des grandes évolutions récentes concernant les questions de l'impunité, de la justice et de la réconciliation en Afrique. Elle met en évidence les processus émergents au Burundi, au Togo, au Kenya et au Zimbabwe.

### Burundi

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, signé en août 2000, et le « rapport Kalomoh », rédigé par des experts envoyés par les Nations Unies, fournissent la base de la réconciliation et de la justice en réponse aux atrocités de masse commises au Burundi dans le passé. Le rapport Kalomoh a évalué la faisabilité des mécanismes proposés dans l'accord. Il a recommandé la création d'une commission de vérité et réconciliation en vertu des termes de l'accord et, au lieu du tribunal spécial prévu dans l'accord, une chambre spéciale au sein du système judiciaire burundais dont le personnel serait à la fois national et étranger. Le Conseil de sécurité a approuvé le rapport Kalomoh dans sa résolution 1606 (2005). Depuis, les Nations Unies et le gouvernement sont engagés dans des négociations interminables concernant le cadre opérationnel des mécanismes proposés.

Même s'il existe un consensus sur la composition hybride de la commission de vérité et réconciliation et de la chambre spéciale, deux cycles de négociations ne sont pas parvenus à un accord entre le gouvernement et les Nations Unies quant au cadre opérationnel. Les désaccords concernent les relations entre la commission de vérité et réconciliation et la chambre spéciale, l'indépendance du procureur de la chambre et la capacité de la commission de vérité et réconciliation à accorder l'amnistie. En novembre 2007, le gouvernement burundais et l'ONU ont convenu de la création d'un comité consultatif tripartite (ONU, gouvernement et société civile) chargé de mener des consultations nationales sur les mécanismes de justice transitionnelle. Les six membres du comité ont reçu la mission de recueillir les

perceptions des Burundais quant aux deux mécanismes de justice transitionnelle proposés. Tandis que ce processus est vital dans un contexte où les mécanismes à l'étude ont été conçus sans contribution suffisante du public et de la société civile, il a été à l'origine d'un conflit entre le gouvernement et l'ONU quant aux résultats attendus. L'ONU souhaitait entamer des consultations dans le but de recueillir les opinions du public sur les modalités régissant les deux mécanismes, tandis que le gouvernement considérait les consultations comme la possibilité de susciter un soutien populaire pour la création exclusive d'une commission de vérité et réconciliation, et le rejet du mécanisme permettant de faire appliquer le principe de responsabilité dans un cadre pénal. Toutes les parties au conflit avaient auparavant convenu d'adopter une certaine forme d'amnistie de fait pour éviter les poursuites judiciaires. Bien que l'Accord d'Arusha ait interdit l'amnistie pour les crimes internationaux graves, les accords de paix ultérieurs ont prévu « une immunité provisoire » aux groupes rebelles pour faciliter leur retour dans le pays et leur participation au processus politique. Un certain nombre de contraintes ont freiné les efforts visant à traiter les questions d'impunité et de réconciliation. En août 2010, les six membres du comité ont donné les résultats des consultations, mais le rapport n'a pas encore été rendu public<sup>20</sup>.

## Togo

Le Togo a traversé une crise constitutionnelle à la suite de la mort du président Gnassingbé Eyadéma en février 2005. Des élections présidentielles ont été organisées pour avril 2005, et M. Faure Gnassingbé a fini par remporter 60 % des voix. Toutefois, le pays étant plongé dans la violence, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a négocié un accord en août 2006 qui ouvrait la voie à l'Accord politique global (APG) signé par les partis politiques togolais, et menant à la création d'un gouvernement d'unité nationale. L'APG prévoyait aussi la création d'une commission de vérité visant à établir la vérité quant à la violence passée et post-électorale, à encourager le pardon et

à faciliter la réconciliation nationale. Après des consultations, un décret présidentiel de février 2009 a établi la Commission vérité, justice et réconciliation devant être présidée par une autorité religieuse. Les consultations ont aussi résulté en un projet de loi, lequel a été critiqué par les organisations de la société civile aux niveaux local et international car il prévoyait un processus peu fiable de nomination des commissaires, ne comportait pas de programme de protection des témoins et n'offrait pas de garantie quant à la mise à disposition du public des travaux de la commission<sup>21</sup>.

## Kenya

Au Kenya, la violence et les troubles politiques qui menaçaient la stabilité du pays à la suite d'élections présidentielles contestées à la fin du mois de décembre 2007 ont mené à un cycle de négociations qui a commencé en janvier 2008. Les négociations, dirigées par l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, en sa capacité de président du Groupe des éminentes personnalités africaines de l'UA, a résulté en un accord de partage des pouvoirs entre les deux parties et un ensemble d'institutions visant à traiter la question de l'impunité, y compris la Commission d'enquête sur les violences post-électorales ; la Commission de vérité, justice et réconciliation, et une commission d'examen indépendante chargée de mener l'enquête sur tous les aspects des élections de 2007. Le Parlement a ensuite voté une loi établissant une Commission de vérité, justice et réconciliation le 23 octobre 2008.

Le juge Philip Waki, qui avait présidé aux travaux de la Commission d'enquête sur les violences post-électorales, publiés en octobre 2008 et axés sur les violences post-électorales, a entamé une discussion sur les poursuites judiciaires au Kenya. En demandant à Kofi Annan de faire parvenir une liste secrète d'auteurs soupçonnés de crimes à la Cour pénale internationale si un tribunal spécial n'était pas établi avant certaines échéances, le juge Waki s'est montré particulièrement hardi. À la suite de l'échec du Parlement d'élaborer des mesures constitutionnelles

susceptibles d'ouvrir la voie à l'établissement d'un tribunal national, le gouvernement a accepté de coopérer avec la CPI pour poursuivre les principaux auteurs des actes de violence électorale en août 2009. Pendant la visite au Kenya en novembre 2009 du Procureur de la CPI, Luis Moreno-Ocampo, le gouvernement a réitéré son engagement vis-à-vis du processus de la CPI et de l'établissement d'un tribunal local qui poursuivrait les représentants de moindre importance impliqués dans les violences, même si les progrès dans ce domaine restent incertains.

En mars 2010, le Procureur a remis une liste de 20 personnalités du monde politique et des affaires aux juges de la CPI, en notant que ces individus « portent la plus lourde part de responsabilité et avaient organisé, encouragé et/ou financé des attaques à l'encontre des civils en raison de l'appartenance ethnique et/ou politique qui leur était prêtée, en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation<sup>22</sup> ». Les juges de la cour ont accepté la demande du procureur d'ouvrir une enquête concernant les crimes contre l'humanité au Kenya<sup>23</sup>.

## Zimbabwe

À la suite d'interminables médiations menées par la Communauté de développement de l'Afrique australe, un accord politique fragile a été signé par les trois protagonistes politiques du Zimbabwe en septembre 2008, afin de restaurer une certaine stabilité. Un gouvernement de transition et de partage du pouvoir a été formé en février 2009. L'accord de partage du pouvoir de septembre 2008 prévoyait un mécanisme pour « offrir des conseils quant aux mesures d'apaisement, de cohésion et d'unité nationale concernant les victimes des conflits politiques avant et après l'indépendance. » Le gouvernement d'unité nationale a aussi créé un ministère de l'Apaisement national afin de traiter des questions du pardon et de la responsabilité<sup>24</sup>.

## La Cour pénale internationale et l'Afrique

La Cour pénale internationale est devenue un élément clé des mécanismes de justice internationale visant à combattre l'impunité en Afrique. En 2009, 30 des 110 États parties à la CPI étaient des États africains, soit une participation plus importante que celle de tout autre continent. Parmi ces États africains, cinq pays, le Burkina Faso, le Kenya, le Sénégal, l'Afrique du Sud et l'Ouganda étaient dotés de lois nationales qui avaient incorporé les clauses du Statut de Rome dans leur droit national. Le continent représentait aussi cinq situations qui avaient été déférées devant la CPI : la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Soudan, l'Ouganda et le Kenya, et qui avaient donné lieu à 12 mises en accusation contre des criminels de guerre présumés et à la détention de quatre suspects à La Haye<sup>25</sup>. Ces affaires ont provoqué des réactions à la fois positives et négatives en Afrique. Après l'enthousiasme initial de certains dirigeants africains, les relations entre la CPI et les États africains sont devenues de plus en plus tendues du fait que la CPI était considérée comme ayant une approche sélective de la justice en ciblant principalement des Africains, mais en ignorant d'autres crimes internationaux perpétrés par des nations puissantes ou leurs alliés. La cour a été accusée de néocolonialisme ; en fait, les principaux détracteurs de la cour en Afrique la considèrent comme un instrument de l'hypocrisie occidentale et l'accusent d'appliquer un système de « deux poids, deux mesures ». D'autres critiques affirment que la justice punitive de la cour dévalue les méthodes traditionnelles de résolution de conflits axées sur une justice réparatrice.

Ces critiques sont apparues en même temps que des alliés clés de la cour dans la société civile et au sein des groupes de victimes en Afrique perdaient de plus en plus leurs illusions quant au fonctionnement de l'entité. Même si ces groupes affichent toujours leur soutien à la CPI et participent à la campagne mondiale visant à renforcer la justice internationale, ils ont été frustrés par l'orientation de la cour, les stratégies et politiques du Bureau du

procureur, les délais procéduraux excessifs et l'insuffisance des éléments de preuve dans les accusations, ainsi que la participation inadéquate des victimes. Les problèmes de procédures et de politiques soulevés par les groupes de victimes et leurs partisans dans la société civile suscitent certaines questions et exigent une analyse plus ambitieuse que ce rapport.

Ce rapport traite des critiques portées contre la cour par plusieurs États africains, critiques qui ont culminé avec la décision prise par l'Union africaine de ne pas coopérer avec la CPI quant à l'affaire Omar el-Béchir, le président du Soudan mis en accusation. L'architecture de la justice internationale est donc perçue comme étant en opposition à l'Afrique d'une manière qui pourrait menacer la poursuite de la paix et de la justice.

## Ouganda

À la suite de près de deux décennies de combats entre l'Armée de résistance du seigneur (LRA) et les forces gouvernementales dans le cadre d'un conflit caractérisé par d'horribles souffrances et de graves violations des droits de l'homme, le président ougandais Yoweri Museveni a déféré la situation devant la CPI en décembre 2003, marquant le premier renvoi d'un conflit devant la cour par un chef d'État. Cependant, l'invitation a coïncidé avec de nouveaux efforts du gouvernement d'impliquer les rebelles dans des négociations de paix officiels. Le calendrier de l'invitation, lancée à un moment où les négociations se trouvaient en difficulté, a semblé compliquer le processus de paix. Les enquêtes de la CPI ont été sujettes à controverse et ont exacerbé les tensions entre la poursuite de la paix et les demandes de justice. L'impartialité de la cour a été remise en cause. Mais surtout, certains critiques ont affirmé que l'intervention de la CPI minait les initiatives de justice autochtone qui avaient déjà été utilisées pour réintégrer d'anciens rebelles dans la société.

Les négociations ont été temporairement interrompues en octobre 2005 après la mise en accusation par le procureur de la CPI de

cinq chefs de la LRA, dont Joseph Kony. Elles ont cependant repris à Juba, sous le leadership du Soudan du Sud au début de l'année 2006. Pendant les négociations, la LRA a exigé le retrait des mandats d'arrêt de la TPI comme condition préalable à sa signature d'un accord de paix. Le gouvernement ougandais a promis une amnistie générale et a déclaré qu'il pouvait demander le retrait des mandats à la CPI. Même si les pourparlers de Juba se sont terminés par l'Accord de cessation des hostilités en août 2006, J. Kony n'a pas signé l'accord. En 2008, l'interminable processus de paix s'est interrompu sans un accord de paix final, avec le chef de la LRA, en dépit de l'adoption des cinq propositions (y compris l'Article III, l'accord sur la responsabilité et la réconciliation), refusant toujours de signer l'accord de paix final en citant la mise en accusation et les mandats de la CPI. Globalement, l'accord a préparé le terrain pour un retour progressif à la stabilité dans le nord de l'Ouganda, même si les rebelles de la LRA continuent à causer des ravages dans le Soudan du Sud, dans l'Est de la RDC et en République centrafricaine. En dépit des critiques sur l'intervention de la cour, la mise en accusation a eu un effet constructif en forçant les deux parties à explorer toute une gamme d'options en matière de réconciliation et de responsabilité nationale susceptibles de constituer d'autres solutions que la CPI.

L'Accord de responsabilité et de réconciliation renfermait des engagements spécifiques pour établir une division spéciale consacrée aux crimes de guerre au sein de la haute cour de l'Ouganda, encourager la divulgation de la vérité et utiliser des mécanismes de justice traditionnels tels que *mato oput*, *kayo cuk*, *ailuc* et *tonu ki coka*, qui mettent l'accent sur des rituels de purification et de réintégration afin de favoriser la réconciliation. La LRA a insisté sur le fait que le gouvernement devait aussi accepter sa responsabilité pour des crimes à travers ces mécanismes, y compris des commissions de vérité et des systèmes de compensation. En dehors de ces structures traditionnelles, les parties ont aussi convenu d'examiner d'autres approches

nationales de la responsabilité et de la réconciliation, en particulier la loi d'amnistie de 2000, la commission ougandaise des droits de l'homme et la constitution ougandaise. Les parties ont signé une annexe à l'accord en février 2008, spécifiant les structures de justice transitionnelle devant être adoptées en Ouganda, en particulier l'établissement d'une division spéciale de la haute cour, qui commencerait à lancer des enquêtes pénales contre les chefs de la LRA tout en demandant à l'ONU de différer toute enquête et toute poursuite contre le leadership de la LRA. Ces clauses ont donné la primauté aux méthodes traditionnelles<sup>26</sup>. Une division spéciale pour les crimes de guerre a été établie et trois juges ont été nommés à ce tribunal, tous dotés d'une expérience acquise au sein d'autres tribunaux de crimes de guerre. Au même moment, l'Ouganda s'est approprié le Statut de Rome, en donnant à la division des crimes de guerre le pouvoir d'entendre des affaires qui étaient devant la CPI.

À la lumière de l'annexe, la chambre préliminaire de la CPI a réexaminé la recevabilité de l'affaire *Kony et al* en vertu de l'Article 19(1) du Statut de Rome, en octobre 2008. En mars 2009, la chambre a décidé que la cour internationale continuait à être compétente par rapport à la procédure. Elle a considéré que les explications du gouvernement ougandais concernant la manière dont l'accord de paix et l'annexe devaient être mis en œuvre étaient « ambigües quant au lieu où devraient être jugés les auteurs présumés d'atrocités et aux instances compétentes pour le faire ». De plus, la chambre a noté que l'accord de paix n'était toujours pas signé, et que toutes les mesures pour la mise en œuvre de l'accord en étaient « à leur stade initial » et qu'il restait « encore beaucoup à faire<sup>27</sup>».

Tandis que la défense faisait appel du jugement<sup>28</sup>, le gouvernement nommait les membres du Comité technique sur la justice transitionnelle en charge de la justice, la loi et l'ordre, afin de trouver des mécanismes visant à harmoniser et à mettre en œuvre les différentes composantes de la justice transitionnelle convenus

dans l'annexe, y compris ceux établissant un tribunal spécial, un forum de recherche de la vérité et l'utilisation de mécanismes de justice traditionnels. De plus, un sous-comité sur la recherche de la vérité a adopté un projet de loi concernant la réconciliation nationale rédigé en grande partie par des acteurs de la société civile.

## République démocratique du Congo

L'organisation d'élections nationales en 2006 a représenté un tournant décisif dans l'histoire tumultueuse de la République démocratique du Congo, mais le pays a rencontré des difficultés pour mettre fin à une période prolongée de conflit civil, caractérisée par de graves violations des droits de l'homme. Depuis la victoire du président Joseph Kabila, plusieurs initiatives ont été entreprises en matière de justice transitionnelle, mais elles n'ont pas clairement établi de responsabilité pour les crimes du passé. Le rôle de la CPI se trouve au cœur du débat. Le président Kabila a déféré la situation à la cour en 2004. Depuis lors, la CPI a émis quatre mandats d'arrêt à l'intention de présumés criminels de guerre congolais, principalement dans le district Ituri de la RDC, et trois d'entre eux ont été arrêtés et transférés à La Haye<sup>29</sup> :

- **Thomas Lubanga Dyilo**, leader présumé de l'Union des patriotes congolais (UPC) et commandant en chef de sa branche armée, les Forces patriotiques pour la libération du Congo (FPLC). Le procureur a accusé M. Lubanga d'avoir procédé à la circonscription et à l'enrôlement d'enfants soldats de septembre 2002 à août 2003. M. Lubanga a été transféré sous la garde de la CPI en 2006. Son affaire a été la première à être entendue par la CPI. En 2008, la cour a arrêté les procédures contre M. Lubanga, en citant le fait que le procureur n'avait pas communiqué des éléments potentiellement à décharge à la défense. La question a été résolue, mais le procès continue de représenter un défi pour la CPI<sup>30</sup>.
- **Germain Katanga**, commandant présumé de la Force de résistance patriotique en Ituri (FRPI). La CPI a accusé M.

Katanga de plusieurs chefs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. M. Katanga est détenu par la CPI depuis 2007. En juin 2009, la Chambre de première instance III de la cour a rejeté l'argument présenté par la défense de Katanga selon lequel son affaire était irrecevable du fait du non-respect du principe de complémentarité. Le juge a expliqué que la RDC déférait l'affaire à la cour en vertu de la clause de complémentarité.

- **Mathieu Ngudjolo Chui**, ex-leader présumé du Front national intégrationniste (FNI) et colonel dans l'armée nationale de la RDC (FARDC). La CPI a accusé M. Ngudjolo de multiple chefs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité dans la région d'Ituri. M. Ngudjolo a été placé sous la garde de la CPI en février 2008. La CPI a joint l'affaire Ngudjolo à l'affaire Germain Katanga. Le procès a été marqué par des reports et des retards procéduraux<sup>31</sup>.
- **Bosco Ntaganda**, ancien chef adjoint présumé de l'état-major des FPLC et présumé chef d'état-major du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP). La CPI a dévoilé un mandat d'arrêt à l'encontre de M. Ntaganda avec des chefs d'accusation portant sur le recrutement d'enfants soldats. M. Ntaganda est toujours en liberté. Il a été nommé commandant militaire des opérations militaires conjointes dans l'Est du Congo et, en février 2009, une circulaire a été envoyée au Bureau du procureur militaire ordonnant qu'aucun membre du CNDP ne fasse l'objet de poursuites ou d'enquêtes, et que toutes les enquêtes en cours sur le groupe soient suspendues<sup>32</sup>.

Comme en Ouganda, certains critiques ont émis des doutes sur l'impartialité des mises en accusation de la CPI en RDC. De plus, il reste à savoir quelles sont les relations entre les poursuites ouvertes par la cour et les différents processus nationaux d'application du principe de responsabilité. Au niveau national, plusieurs procès pour des crimes internationaux graves ont été portés devant le système de justice militaire, et ils ont

résulté en des condamnations et des jugements exigeant le paiement d'indemnisations aux victimes. Cependant, la plupart des condamnés se sont échappés de prison et aucune victime n'a reçu d'indemnisation. Dans ces cas-là, les tribunaux militaires ont invoqué et appliqué le Statut de Rome, en se référant notamment à la compétence de la CPI, en l'absence d'une intégration adéquate du Statut dans le cadre juridique congolais. Tandis que les tribunaux militaires revendiquent la primauté par rapport au traité international ratifié par le gouvernement congolais, ils n'ont qu'une connaissance limitée du droit pénal international. Chaque fois que le statut de Rome a été appliqué, les organisations internationales (par ex., Avocats sans frontières) et la mission des Nations Unies au Congo (MONUC) ont apporté une aide significative aux procédures. Ceci dit, la mise en œuvre d'éléments du Statut de Rome au sein du système juridique congolais pourrait garantir que les magistrats congolais sont formés au droit pénal international et pourrait permettre aux tribunaux civils d'être saisis de la question de la CPI, laquelle est du ressort exclusif des tribunaux militaires.

À ce sujet, il est important de mentionner les travaux de la commission congolaise de vérité et réconciliation, qui a réfléchi à un processus d'amnistie en contrepartie de la vérité semblable au processus sud-africain. Son mandat en appelait à la participation à l'accord de partage du pouvoir de décembre 2002 de commissaires issus des quatre factions, y compris d'anciens combattants armés. Cependant, le mandat de la CVR était trop ambitieux, les règles appropriées n'ont pas été adoptées et aucune enquête n'a été menée au sujet des violations des droits de l'homme. En mai 2009, le Parlement congolais a voté une loi d'amnistie devant être utilisée de manière limitée contre les actes de guerre et d'insurrection commis par les Congolais dans les provinces du Nord et Sud-Kivu entre juin 2003 et mai 2009. La loi est le fruit de divers efforts visant à mettre fin aux combats dans cette région de la RDC. Elle n'offre pas l'amnistie aux individus accusés de crimes de guerre.

## République centrafricaine

La République centrafricaine (RCA) a déféré la situation des crimes sur son territoire à la CPI en juillet 2005, mais les enquêtes officielles n'ont pas commencé avant mai 2007. Ces enquêtes concernaient les atrocités commises par le gouvernement et les forces rebelles d'octobre 2002 à mars 2003 qui avaient accéléré le coup d'État contre le président d'alors Ange-Félix Patassé. Jean-Pierre Bemba Gombo, ancien vice-président et chef de rebelles en RDC, aurait aidé M. Patassé et aurait commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Dans le cadre d'une évolution significative en mai 2008, M. Bemba a été arrêté en Belgique en vertu d'un mandat d'arrêt lancé contre lui par la CPI et l'accusant de crimes de guerre, dont le viol, la torture et l'assassinat, ainsi que de crimes contre l'humanité commis en RCA. Arrêté lors d'une visite en Belgique, M. Bemba a ensuite été transféré à La Haye. Le gouvernement centrafricain a utilisé les clauses de l'Article 16 du Statut de Rome, qui permettent au Conseil de sécurité des Nations Unies de suspendre l'action de la cour, et il a demandé au Conseil de sécurité de suspendre les enquêtes menées par la CPI sur des crimes qui auraient été commis par ses troupes en RCA. Dans une lettre au Secrétaire général de l'ONU, le gouvernement a aussi insisté sur le fait que l'intervention de la CPI était inutile car le système judiciaire du pays était capable d'ouvrir des poursuites nationales pour des crimes internationaux, et un processus de réconciliation nationale était en cours. En octobre 2008, le gouvernement a promulgué une loi sur l'amnistie qui excluait les crimes internationaux tels que définis par la CPI, mais accordait une amnistie généreuse pour certains crimes graves. De plus, les recommandations issues d'un forum de dialogue national organisé en décembre 2008 préconisaient l'établissement d'une commission de vérité et réconciliation. Même si l'implication de la CPI a pu sans doute déclencher le démarrage de processus nationaux visant à traiter le problème de l'impunité, certains observateurs craignent que l'invocation de la création d'une commission de vérité et de mesures de réparation

pour indemniser les victimes permette de contourner la question de la responsabilité pénale.

Le cas de la RCA a peut-être permis à la CPI d'adopter une position plus originale. La poursuite de M. Bemba pour des crimes commis par ses milices congolaises en Centrafrique a constitué la première admission officielle par la CPI de la nature régionale des conflits africains<sup>33</sup>. L'arrestation de M. Bemba pour des crimes contre les droits de l'homme commis dans un pays avoisinant soulève des questions difficiles sur la manière dont les mécanismes de justice transitionnelle peuvent répondre aux conflits régionaux complexes en Afrique centrale et dans la région des Grands Lacs, là où plusieurs leaders ont été impliqués dans des atrocités commises par leurs armées. Dans la mesure où les conflits africains sont rarement limités à des frontières nationales, le cas de la RCA est instructif car il envoie un signal important sur le besoin de garantir que les efforts d'application du principe de responsabilité incluent la culpabilité des États avoisinants dans les conflits. En dehors de la mise en accusation de Charles Taylor par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, la mise en accusation de M. Bemba représente une autre innovation juridique dans la lutte contre l'impunité<sup>34</sup>.

## Soudan

À la différence des interventions précédentes de la CPI en Afrique, la situation au Darfour a été déférée à la CPI par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu de la Résolution 1593 de mars 2005. Ce renvoi était basé sur les résultats de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour de janvier 2005, qui révélaient que les crimes commis par le gouvernement et ses miliciens, les Janjaweed, constituaient des « violations du droit international humanitaire et des instruments nationaux relatifs aux droits de l'homme » et que certains des crimes « étaient présumés être des crimes de guerre » et des « crimes contre l'humanité<sup>35</sup>. » En mai 2007, la CPI a lancé des mandats d'arrêt à l'encontre d'Ahmad Harun et d'Ali Mohammed Ali

Abd-al-Rahman (Ali Kushayb), des individus qui occupaient des postes clés dans le conflit au Darfour. Même si le gouvernement n'a pas réussi à arrêter M. Haroun, il a arrêté M. Kushayb, le leader des milices janjaweed, en 2009 pour crimes de guerre et a promis de le poursuivre dans le cadre du système national<sup>36</sup>.

La coopération limitée entre le gouvernement soudanais et la CPI a pris fin au début de l'année 2007, lorsque Khartoum a remis en question la compétence de la CPI sur des motifs de souveraineté. Le gouvernement soudanais a déclaré que son système judiciaire national était capable de poursuivre les crimes commis au Darfour. Pour contrecarrer la CPI, le gouvernement a engagé des efforts pour mettre fin à l'impunité au Soudan, y compris la création de commissions d'enquête, de cours et de procureurs spéciaux. Par exemple, le 6 juin 2005, le gouvernement a annoncé la création d'une cour pénale spéciale sur les événements au Darfour. De même, le gouvernement a nommé un procureur général pour le Darfour en août 2008, lequel s'est engagé à réexaminer les affaires précédemment bloquées. Les critiques ont émis des doutes sur la crédibilité de ces initiatives nationales, en mettant en avant l'indépendance limitée du pouvoir judiciaire et les nombreuses clauses d'immunité qui ont fait obstacle à la poursuite de membres des forces de sécurité pour des crimes graves<sup>37</sup>.

Dans le cas du Darfour, la controverse s'est focalisée sur la mise en accusation d'Omar el-Béchir, le président soudanais. En juin 2008, le procureur de la CPI a demandé un mandat d'arrêt à l'encontre du président et, en mars 2009, la chambre préliminaire de la CPI a lancé un mandat d'arrêt contre lui. À l'origine, le procureur accusait M. Béchir de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et d'actes de génocide au Darfour. La cour a maintenu les deux premiers chefs d'accusation, mais a rejeté l'accusation de génocide. En juillet 2010, la chambre préliminaire de la CPI a cependant lancé un deuxième mandat d'arrêt contre le président Béchir pour le crime de génocide. La

chambre a déclaré qu'il existait des motifs raisonnables permettant de penser que M. Béchir était responsable de trois chefs d'accusation de génocide commis contre les groupes ethniques Fur, Masalit et Zaghawa, y compris le meurtre, les blessures corporelles graves et l'imposition délibérée de conditions de vie calculées afin de provoquer la destruction physique, en tout ou partie, d'un groupe particulier.

Plusieurs critiques ont remis en question la décision de la CPI. Ils soulignent les buts divergents de poursuite à la fois de la paix et de la justice, soulèvent des questions quant à savoir si la justice doit être poursuivie à n'importe quel prix, et se préoccupent des risques posés par le mandat d'arrêt pour une paix et une sécurité encore fragiles au Soudan. Tandis que le mandat du procureur de la CPI consiste à poursuivre en justice les auteurs de crimes internationaux graves, le procureur est aussi censé prendre en compte les intérêts des victimes lorsqu'il ouvre une poursuite. Selon les critiques, le procureur aurait donc pu retarder l'émission du mandat d'arrêt jusqu'à une date ultérieure, ou simplement ne pas émettre de mandat d'arrêt, comme il l'avait fait dans d'autres situations, au lieu d'exacerber encore plus l'état d'insécurité et d'incertitude extrêmes au Darfour.

Après la demande par le procureur d'un mandat d'arrêt contre M. Béchir, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a émis un communiqué réitérant son engagement à « lutter contre l'impunité », faisant part de son souci concernant le système perçu comme fondé sur « deux poids, deux mesures » et « la mise en accusation abusive de dirigeants africains », et exprimant sa conviction que le mandat d'arrêt « pourrait sérieusement affecter les efforts en cours visant à faciliter le règlement rapide du conflit au Darfour et à promouvoir une paix durable<sup>38</sup>. » Le communiqué demandait au Conseil de sécurité de l'ONU d'agir conformément aux dispositions de l'Article 16 du Statut de Rome qui accorde au Conseil de sécurité le pouvoir de suspendre une mise en accusation pour une période allant jusqu'à un an. Le

Conseil de paix et de sécurité de l'UA a déclaré qu'une telle manœuvre était nécessaire parce que dans « les circonstances actuelles, des poursuites pénales ne seraient pas dans l'intérêt des victimes et de la justice », ni celui de la paix<sup>39</sup>. Après l'émission du mandat d'arrêt, le Conseil de paix et de sécurité a publié un autre communiqué déplorant la décision, exhortant le Soudan à faire preuve de retenue, et appelant une fois de plus le Conseil de sécurité de l'ONU à retarder les poursuites, et l'exhortant à accorder l'attention requise à la situation<sup>40</sup>.

Le président Béchir ne sera sans doute pas arrêté ou transféré à La Haye. Sans aucun pouvoir d'application, la CPI dépend des États membres au Statut de Rome pour arrêter M. Béchir si ce dernier pénètre sur leur territoire. Deux États parties, le Tchad et le Kenya, ont déjà reçu le président Béchir sans réagir.

Néanmoins, la mise en accusation a attiré l'attention sur les relations entre la paix et la justice. Lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU a déferé le cas du Darfour à la CPI en 2005, il a reconnu qu'une paix durable ne pouvait exister sans justice et que toute solution exhaustive au Darfour devait prendre la justice en compte. La mise en accusation a aussi amené l'UA à réagir face aux abus des droits de l'homme. Par exemple, après la demande concernant l'arrestation de M. Béchir par le procureur de la CPI en juillet 2008, l'UA a créé un Groupe de Haut niveau sur le Darfour présidé par l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki (GUAD). L'établissement du groupe a prouvé la détermination de l'UA à trouver des approches autres que la CPI face à la situation au Soudan. Dans le communiqué de juillet 2008 issu par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et établissant le GUAD, l'UA a demandé au Conseil de sécurité de l'ONU de différer les procédures de la CPI pendant 12 mois en vertu de l'Article 16 du Statut de Rome. Le Conseil de paix et de sécurité en a appelé au GUAD pour que ce dernier examine la situation au Soudan et soumette des recommandations au conseil sur des manières efficaces et exhaustives de traiter les questions

de responsabilité et de lutte contre l'impunité d'une part, et de promouvoir la réconciliation et l'apaisement d'autre part. Il en a aussi appelé aux parties soudanaises à « tout faire pour que les questions liées à l'impunité, à l'obligation de rendre compte, à la réconciliation et à l'apaisement soient prises en compte de façon appropriée dans les négociations devant conduire à un accord politique global ». En reconnaissant le principe de complémentarité de la CPI, il a aussi exhorté le gouvernement soudanais « à prendre des mesures immédiates et concrètes pour traduire en justice les auteurs des violations des droits de l'homme au Darfour et de tenir l'UA pleinement et constamment informée des progrès accomplis à cet égard<sup>41</sup>. »

La formation du GUAD a souligné la détermination de l'Afrique à trouver un équilibre entre justice et paix. En essayant de trouver un juste milieu par rapport à la polarisation générée par le processus de la CPI, le groupe a aussi tenté de trouver une position qui reconnaisse le besoin de faire face aux violations des droits de l'homme au Darfour et aux plaintes soudanaises concernant le trop grand pouvoir de la justice internationale. En pléines délibérations et audiences du GUAD, les chefs d'État et de gouvernement de l'UA sont parvenus à une décision en juillet 2009 exhortant les États membres à ne pas coopérer avec la CPI, « conformément aux dispositions de l'Article 98 du Statut de Rome de la CPI relative aux immunités dans l'arrestation et le transfert du président Omar el-Béchar du Soudan à la CPI<sup>42</sup> ». La décision, qui est intervenue après le sommet de l'UA à Syrte, en Libye, en juillet 2009, a exacerbé les tensions entre l'Afrique et la CPI.

Le GUAD a soumis son rapport en octobre 2009, dans lequel il recommandait la recherche d'un équilibre entre les impératifs liés à la justice, à la paix et à la réconciliation au Darfour à travers l'établissement d'une cour hybride constituée de juge soudanais et non soudanais, et de juristes, afin de juger les crimes les plus graves. De plus, il recommandait l'introduction d'une

législation visant à supprimer toutes les immunités accordées aux acteurs publics soupçonnés d'avoir commis des crimes au Darfour, ainsi que l'établissement d'une commission de vérité, justice et réconciliation afin de promouvoir la divulgation de la vérité et des actes adéquats de réconciliation, et d'accorder des pardons le cas échéant. En endossant la recommandation du GUAD lors de sa réunion à Abuja en octobre 2009, le Conseil de paix et de sécurité a réaffirmé l'engagement de l'UA à combattre l'impunité, il a condamné les violations des droits de l'homme au Darfour et il a réitéré son appel à un report de la mise en accusation par la CPI du président Béchir dans l'intérêt de la paix, de la justice et de la réconciliation. En dernier lieu, comme l'a observé Thabo Mbeki, le président du GUAD : « Les actions de la CPI ne dispensent pas le Soudan de réagir face à des crimes qui auraient été commis. L'État soudanais porte donc toujours la responsabilité d'agir dans ce domaine.<sup>43</sup> » Le rapport du groupe constitue maintenant une politique officielle de l'UA vis-à-vis du Soudan. Au même moment, le groupe a été rebaptisé le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'UA avec le mandat de faciliter la mise en œuvre de ses recommandations.

Lors d'une réunion en 2009 sur le rôle de la CPI en Afrique, les États africains parties au Statut de Rome ont proposé un certain nombre de mesures qui, si elles sont bien mises en œuvre, renforceraient les efforts entrepris depuis l'Acte constitutif de 2000 pour mettre fin à l'impunité sur le continent. Ces mesures incluent « un engagement des États membres de l'UA à combattre l'impunité...en conformité avec l'Acte constitutif de l'Union africaine<sup>44</sup> », ainsi que les recommandations suivantes :

- Accord avec l'assemblée de l'UA sur le fait que la commission de l'UA est chargée « d'examiner les implications de l'octroi à la Cour de la compétence à juger de cas de crimes graves de préoccupation internationale tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, qui seraient complémentaires des juridictions et processus nationaux de lutte contre l'impunité. »

- Lancement de « programmes de coopération et de renforcement des capacités des juristes dans leurs pays respectifs en matière de formulation et d'examen minutieux d'une législation-type sur des crimes graves de préoccupation internationale, de formation des agents de la police et de la justice, et de renforcement de la coopération entre les organes judiciaires et les agences d'enquête<sup>45</sup> ».

Les deux propositions doivent être examinées avec attention car elles suscitent des réflexions intéressantes sur la complémentarité. Le Statut de Rome de la CPI repose sur la supposition que la cour est un tribunal de dernier recours et qu'elle n'interviendra que lorsque les autorités nationales sont incapables ou ne sont pas prêtes à mener des enquêtes ou à poursuivre les auteurs d'atrocités de masse, c'est-à-dire, le principe de complémentarité<sup>46</sup>. C'est aux juridictions pénales nationales que la responsabilité revient donc d'ouvrir les enquêtes et poursuites. La proposition de l'UA de coopérer avec ses États membres pour mettre en place des programmes visant à améliorer la capacité des systèmes judiciaires nationaux à faire face aux crimes internationaux est cohérente avec le Statut de Rome. De ce fait, la proposition de l'UA offre certaines possibilités de concrétisation du principe de complémentarité et renforce la légitimité des efforts visant à renforcer les mesures nationales pour le respect du principe de responsabilité en Afrique.

Lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'UA en juillet 2010 à Kampala, l'UA a réitéré son refus de coopérer avec la CPI sur la question du Soudan et a lancé des appels pour la résiliation des mises en accusation en cours. Le sommet de l'UA a reconnu le besoin pour les membres de la CPI de parvenir à un équilibre entre leurs obligations vis-à-vis de l'UA et leurs obligations découlant du Statut de Rome de la cour. En répétant ses requêtes antérieures adressées au Conseil de sécurité de l'ONU concernant la suspension des mises en accusation de la CPI à l'encontre du président Béchir, l'UA a exprimé son

mécontentement face à l'approche du Procureur de la CPI et a rejeté la demande de la CPI d'établir un bureau de liaison à l'UA. De plus, en défendant la décision du Kenya de ne pas arrêter le président Béchir, la commission de l'UA a exhorté ses membres à voter contre toute résolution de l'ONU condamnant le Kenya et à divulguer les mesures qu'elle avait prises afin de limiter les travaux de la CPI en Afrique<sup>47</sup>.

## Conclusion et recommandations

Mettre fin à l'impunité est devenu une entreprise internationale collective pour promouvoir la justice, diminuer la souffrance humaine et encourager l'amitié au sein des sociétés et entre les pays. Cependant, comme le montre ce rapport, les instruments internationaux visant à lutter contre l'impunité ont évolué avec la diminution progressive des droits souverains des États, soulevant de graves questions sur les centres d'action et de responsabilité qui ont effacé la division traditionnelle du travail entre les acteurs nationaux et internationaux. De ce fait, le consensus sur la lutte contre l'impunité a été en partie freiné par des revendications contradictoires quant aux limites entre les droits, la moralité et la légalité sur les plans national et international. En dépit de ces tensions, on se rend de plus en plus compte que des institutions solides sous-tendant la justice et la réconciliation au sein des cadres plus vastes de la démocratie et de l'état de droit constituent les armes permettant de lutter contre l'impunité dans les pays. Les instruments internationaux contre l'impunité se sont émoussés du fait de l'escalade des atrocités et des circonstances dans lesquelles des guerres civiles ont ravagé les institutions de justice et de réconciliation.

Affligée pendant des années par la guerre et la violence, l'Afrique a essayé coûte que coûte de remédier à une culture d'impunité aux niveaux national, régional et continental. La lutte contre l'impunité, un des fondements des principes de l'UA concernant la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit, a été inscrite dans la charte de l'organisation et dans l'Acte constitutif de l'UA afin de donner un poids moral et politique aux efforts collectifs de l'Afrique. En grande partie, la croisade de l'UA pour les droits de l'homme, reflétée dans la lutte contre l'impunité et la quête de la justice et de la réconciliation, cherche à légitimer les divers efforts nationaux qui ont essayé d'établir des démocraties, l'état de droit et des systèmes judiciaires fonctionnels avec un semblant d'impartialité. Sur un plan tout aussi important, l'UA a adopté

des déclarations contre l'impunité pour diffuser ces normes de justice et de réconciliation au sein de ses multiples institutions et entités sous-régionales, telles que les communautés économiques régionales (CER).

Les expériences africaines de gestion de l'impunité par l'intermédiaire de la justice et de la réconciliation révèlent l'importance de solutions institutionnelles innovantes qui donnent le premier rôle à la participation, à l'impartialité et à la quête de la vérité et de l'apaisement. Les institutions nationales de justice transitionnelle comme les commissions vérité et réconciliation ont fonctionné là où existent des écarts manifestes par rapport aux institutions et pratiques établies, écarts encourageant l'impunité et criminalisant différentes formes de contestation civile et politique. L'impunité issue de l'absence de l'état de droit freine souvent la réconciliation sur le long terme précisément parce qu'elle reproduit les conditions favorables à la violence et à l'injustice.

En Afrique, le défi a consisté à créer des institutions stables capables de trouver un équilibre entre la réconciliation et la justice dans le contexte du développement des libertés économiques, sociales et politiques. Les tentatives africaines de traiter les questions de justice et de réconciliation ont renforcé des principes et des normes significatives, en particulier l'importance de la participation du public, des audiences publiques et de la restauration de la confiance civique ; le droit à la vérité et aux réparations pour les victimes, et la centralité des réformes institutionnelles. De plus, ces expériences ont établi une jurisprudence importante pour le régime judiciaire international. Ces éléments de jurisprudence incluent la reconnaissance du viol en tant qu'instrument de guerre punissable dans le cadre du droit international, le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats en tant qu'infraction pénale, « les mariages forcés » en tant que crimes contre l'humanité et les attaques contre les casques bleus en tant que crimes de guerre. Si les expériences de l'Amérique latine dans les années 1980 ont jeté

les fondations de la justice transitionnelle, les vastes expériences de l'Afrique ont contribué grandement à faire entrer ce champ dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Pour l'Afrique, les questions d'impunité, de justice et de réconciliation ont été de plus en plus prises en charge par les institutions et les acteurs internationaux, certains d'entre eux étant perçus comme injustes, partiels et inéquitables. L'émergence de la CPI en tant qu'archétype de la règle internationale sur l'impunité a provoqué des débats profonds quant à la poursuite des auteurs de crimes et d'atrocités, quel que soit le statut de ces individus. Plus de 30 États africains sont signataires du Statut de Rome, traité à l'origine de la CPI, et certains ont fait des efforts pour établir la législation permettant de mettre ces clauses en œuvre. Même si certains États africains vont continuer à se préoccuper de l'application sélective de la justice internationale, un vaste consensus existe, en particulier parmi les citoyens du continent, quant aux éléments de base de la lutte contre l'impunité. Les résultats de l'intervention judiciaire de la CPI, à la fois positifs et négatifs, ont des effets dans toute l'Afrique. L'impact de la CPI, en vertu de sa clause de complémentarité, a donné lieu à certaines approches judiciaires et non judiciaires innovantes sur le plan national afin de traiter la question de l'impunité. Dans la même veine, il est évident que la justice internationale se trouve à la croisée des chemins en Afrique.

Pour surmonter les divisions générées par ce débat sur la justice internationale en Afrique, ce rapport se termine par deux groupes de recommandations visant à résoudre ces tensions, à enraciner les valeurs africaines dans les mécanismes de responsabilité internationale, et à harmoniser la quête mondiale pour la paix, la justice et la réconciliation. La première recommandation est liée au rôle de plaidoyer du Groupe des Sages et la deuxième aux initiatives africaines visant à renforcer les instruments de justice et de réconciliation.

**Première recommandation : le Groupe des Sages de l'UA doit adopter un rôle de plaidoyer afin de promouvoir et de renforcer des principes directeurs.**

En tant qu'institution majeure parmi les structures de leadership africaines, le Groupe des Sages joue un rôle critique dans la promotion d'une plus grande acceptation des valeurs et des règles communes qui incarnent l'état de droit, le respect des droits de l'homme, ainsi que la diffusion et l'appropriation nationale de ces normes. En tant que tel, le groupe doit :

- se consacrer à la ratification et à la mise en œuvre des accords de l'UA et des accords internationaux susceptibles de renforcer la justice en Afrique, y compris la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, son protocole sur les droits des femmes en Afrique et la nouvelle Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- veiller à ce que les médiateurs et les artisans de la paix à travers l'Afrique soient conscients des normes et des institutions pertinentes lors de la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle ;
- plaider en faveur d'une mise en œuvre complète des mécanismes de justice transitionnelle existants en Afrique, dont la plupart n'ont pas encore eu l'effet attendu ;
- assurer le suivi des initiatives de justice transitionnelle en Afrique, en particulier le suivi des recommandations émises par les commissions de vérité et le respect des décisions rendues par les cours et tribunaux ;
- coopérer avec les organisations de la société civile et les institutions juridiques afin de garantir que les questions de justice transitionnelle sont au cœur de la nouvelle architecture judiciaire du continent, avec comme priorité le droit à la vérité, à la justice et à la réparation.

Le groupe doit aussi jouer un rôle stratégique dans la médiation entre les intérêts africains et les préoccupations de la communauté internationale. Ce rôle va s'intensifier au fur et à mesure que de plus en plus de cas concernant l'impunité et les graves violations des droits de l'homme seront déferés à la CPI.

Dans ce contexte, le groupe peut aussi envisager les actions suivantes :

- travailler avec les communautés économiques régionales (CER) afin de les sensibiliser à la nécessité de soutenir leurs États membres dans la lutte contre l'impunité sous toutes ses formes ;
- s'impliquer dans le mécanisme de sélection au sujet de la participation des ONG et de la société civile dans son ensemble au processus de justice transitionnelle ;
- établir des mécanismes de consultations avec les groupes de victimes ;
- recommander des mesures visant à mettre l'accent sur les activités de développement et de reconstruction après un conflit afin d'améliorer les vies des victimes ;
- recommander des mesures de renforcement de la capacité des systèmes judiciaires nationaux afin de compléter les activités des processus internationaux et traditionnels ;
- contribuer à la mise en œuvre de systèmes d'alerte rapide au niveau du continent et parmi les CER. De tels mécanismes permettraient d'identifier les vulnérabilités dans les États fragiles et d'attirer l'attention de l'UA et des autorités pertinentes de tels États membres sur ces faiblesses.

## Seconde recommandation : l'UA doit développer un cadre stratégique de justice transitionnelle et renforcer les instruments de justice et de réconciliation sur le continent.

L'acte constitutif de l'UA promet de lutter contre l'impunité, mais des leçons doivent être tirées à partir des diverses expériences africaines quant à l'articulation d'un ensemble commun de concepts et de principes qui guiderait le consensus portant sur des instruments continentaux et sous-régionaux. Ces initiatives pourraient comprendre l'examen de mesures visant à développer et à approfondir la capacité de l'UA d'évaluer les objectifs et les limites de différentes mesures concernant le principe de responsabilité en réponse à l'impunité. Ces efforts pourraient culminer en un cadre stratégique à l'échelle du continent sur la justice transitionnelle qui trouverait un équilibre entre les impératifs de paix et de justice dans les sociétés en conflit et sortant d'un conflit. Une telle politique donnerait à l'UA la possibilité de répondre de manière adéquate au dilemme difficile concernant la recherche d'un équilibre entre le besoin immédiat de parvenir à la paix et l'importance à long terme d'établir l'état de droit et de prévenir de futurs conflits. En particulier, une telle politique enverrait un message très clair aux ennemis de la justice qui indiquerait que la quête de la justice est un élément nécessaire et inévitable pour parvenir à la réconciliation et à la stabilité en Afrique. Dans la mesure où l'Afrique joue un rôle de pionnier quant aux expériences novatrices focalisées sur le principe de responsabilité et la réconciliation, la documentation de ces pratiques est essentielle pour l'accumulation de connaissances sur ces expériences.

Le Groupe des Sages pourrait utiliser le rapport d'octobre 2009 du Groupe de haut niveau de l'UA sur le Darfour (connu sous le nom de panel Mbeki d'après le nom de son président, l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki). Le rapport et ses recommandations offre les grandes lignes d'un cadre stratégique. Intitulé « Darfour : la quête de la paix, de la justice et de la réconciliation », le rapport

se concentre sur la situation au Darfour et met en évidence la difficulté de trouver une approche complète et efficace pour résoudre les questions de responsabilisation et d'impunité d'une part, et de paix, d'apaisement et de réconciliation d'autre part. Il présente surtout un ensemble de recommandations globales sur la justice transitionnelle en Afrique. Les recommandations du panel Mbeki ont été adoptées par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA lors de sa 207<sup>e</sup> réunion au niveau des chefs d'État et de gouvernement, organisée le 29 octobre 2009 à Abuja, au Nigéria. Pour étoffer cette recommandation, l'annexe de ce rapport présente une proposition détaillée d'un Cadre stratégique de justice transitionnelle de l'UA susceptible d'être utilisé par le Groupe des Sages dans le cadre de ses activités de plaidoyer. Le rapport s'inspire du rapport du panel Mbeki, mais il puise aussi ses sources dans les directives existantes de l'UA, comme le Cadre stratégique pour le développement et la reconstruction post-conflit.

## Notes

1. Secrétaire général des Nations Unies, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, S/2004/616 (04-39530, F), 23 août 2004, p. 3.
2. Nations Unies, « Note d'orientation du Secrétaire-général : l'approche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle », mars 2010.
3. Ibid., p. 2.
4. *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux* (Protocole II), 8 juin 1977, Article 6 (5).
5. Secrétaire général des Nations Unies, *Rétablissement de l'état de droit*, paragr. 32, p. 15.
6. Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, Article 16.
7. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : programmes de réparation », New York et Genève, 2008, p. 5-6.
8. Résolution 60/147 de l'Assemblée générale des Nations Unies (16 décembre 2005), A/RES/60/147.
9. Un mandat d'arrêt international a été lancé par un juge belge en septembre 2005.
10. En juillet 2012, la Cour internationale de justice a ordonné au Sénégal de juger H. Habré « sans délai » ou de l'extrader. Peu après, l'UA et le Sénégal ont convenu d'établir un tribunal spécial pour juger H. Habré au sein du système judiciaire sénégalais avec des juges africains nommés par l'UA. Le tribunal devait être opérationnel à la fin de 2012.

11. *Promotion of National Unity and Reconciliation Act*, Afrique du Sud, 19 juillet 1995.
12. À la fin de 2012, 72 affaires avaient été jugées, dont 17 étaient en appel. Une affaire était en cours.
13. Au moment de l'impression de ce rapport, les procès en première instance devaient se terminer à la fin de 2012, et les appels devaient être terminés en 2014.
14. Huit affaires ont été ensuite transférées au Rwanda pour y être jugées.
15. Voir Philip Clark, « The Rules (and Politics) of Engagement: The *gacaca* Courts and Post-Genocide Justice, Healing and Reconciliation in Rwanda », dans *After Genocide: Transitional Justice, Post Conflict Reconstruction and Reconciliation in Rwanda and Beyond*, révisé par Philip Clark et Zachary Kaufman (New York: Columbia University Press, 2009).
16. *The Truth and Reconciliation Commission Act 2000*, février 10, 2000, Partie III, 6 (2b).
17. *Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais sur la création d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone*, 16 janvier 2002.
18. En avril 2012, Charles Taylor a été reconnu coupable de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, dont le meurtre, le viol, l'esclavage et l'utilisation d'enfants soldats. Il a été condamné à une peine de 50 ans de prison.
19. The Republic of Liberia Truth and Reconciliation Commission, « Final Report », disponible à <http://trcofliberia.org/reports/final-report>.
20. Au moment où ce rapport était en phase d'impression, aucune Commission de vérité et réconciliation n'avait vu le jour au Burundi.
21. La Commission vérité, justice et réconciliation togolaise a soumis son rapport final au gouvernement du Togo en avril 2012.
22. Cour pénale internationale, « Le Procureur de la CPI déclare devant les juges que les crimes commis au Kenya résultaient d'une

politique menée par des dirigeants identifiables », communiqué de presse du 3 mars 2010, ICC-OTP-20100303-PR501.

23. Cour pénale internationale, « Les juges de la CPI font droit à la requête du Procureur aux fins de l'ouverture d'une enquête sur les crimes contre l'humanité commis dans le cadre de la situation au Kenya », communiqué de presse du 31 mars 2010, ICC-CPI-20100331-PR512. Au moment de l'impression du rapport, l'ouverture du procès de quatre suspects était prévue pour 2013.
24. En 2012, l'Organe pour l'apaisement, la réconciliation et l'intégration au niveau national avait proposé l'établissement d'un « Conseil national pour la paix et la réconciliation ».
25. En 2012, les huit situations devant la CPI se trouvaient toutes en Afrique, avec l'ajout de la Libye, de la Côte d'Ivoire et du Mali. Des enquêtes préliminaires étaient aussi en cours en Afghanistan, en Géorgie, en Guinée, en Colombie, au Honduras, en Corée et au Nigéria.
26. *Agreement on the Implementation and Monitoring Mechanism*, Juba, Soudan, 29 février 2008.
27. Décision de la chambre préliminaire II de la CPI citée dans Women's Initiative for Gender Justice, « Legal Eye on the ICC », mai 2009, disponible en anglais à [www.iccwomen.org/news/docs/LegalEye\\_May09/index.html](http://www.iccwomen.org/news/docs/LegalEye_May09/index.html) (et en français à [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc722586.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc722586.pdf)).
28. Leur appel a été rejeté. Au moment où ce rapport était en phase d'impression, J. Kony était toujours en liberté.
29. En 2012, l'un d'entre eux avait été inculpé et on attendait les verdicts des procès des deux autres. Un mandat d'arrêt avait aussi été lancé contre un citoyen rwandais, Sylvestre Mudacumura, le présumé commandant suprême des *Forces démocratiques pour la libération du Rwanda* qui serait pénalement responsable pour avoir commis neuf actes de crimes de guerre dans le contexte du conflit dans le Kivu.
30. M. Lubanga est devenu la première personne condamnée par la CPI en 2012. Il a été déclaré coupable d'avoir procédé à la circonscription et à l'enrôlement d'enfants de moins de quinze ans et de les avoir fait participer aux hostilités.

31. Le procès de Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui a démarré en novembre 2009 et les plaidoyers finaux ont eu lieu en mai 2012. Au moment de l'impression de ce rapport, le verdict n'avait toujours pas été rendu.
32. Un deuxième mandat d'arrêt à l'encontre de M. Ntaganda a été lancé par la Chambre préliminaire II en juillet 2012.
33. Le 4 mars 2009, les juges de la Chambre préliminaire ont ajourné l'audience de confirmation des charges contre M. Bemba et demandé au procureur d'envisager d'amender les charges afin de montrer que l'accusé avait des responsabilités de chef militaire et de supérieur hiérarchique pour les crimes commis. Voir Cour pénale internationale, « Les juges demandent au Procureur de leur soumettre un document amendé contenant les charges », communiqué de presse, 5 mars 2009, ICC-CPI-20090305-PR395.
34. Le procès de M. Bemba a démarré en novembre 2010. En 2012, les derniers des 40 témoins de la poursuite ont été entendus et la défense a fait comparaître ses premiers témoins.
35. Commission internationale d'enquête sur le Darfour, « Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général », Genève, 25 janvier 2005.
36. M. Haroun était encore en liberté au moment de l'impression de ce rapport, et il semble que M. Kushayb n'avait pas fait l'objet de poursuites nationales et n'avait pas non plus été remis à la CPI.
37. Par exemple, la loi *The Criminal Act* (1991) crée une défense basée sur « l'exercice d'une fonction ou d'un droit » et la loi *People's Armed Forces Act* amendée en 2005 prévoit l'immunité pour les membres des forces armées et interdit toute poursuite d'un individu pour un acte susceptible de constituer un crime pendant l'exercice de ses fonctions sauf en cas d'approbation du « commandant général ». Cette loi protège aussi les Janjaweed.
38. Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, « Communiqué de la 142<sup>e</sup> réunion », 21 juillet 2008, PSC/MIN/Comm.(CXLII), parag. 2, 3, 7 et 9.
39. Ibid. parag. 11(i).

40. Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, « Communiqué de la 175e réunion », 5 mars 2009, PSC/PR/C Comm. (CLXXV), parag. 1-3, 5 et 6.
41. Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, « Communiqué de la 142e réunion », parag. 11 (i-vi), p. 2 et 3.
42. Union africaine, *Décision sur le rapport de la réunion des États africains parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Assembly/AU/13(XIII), 3 juillet 2009.
43. « AU panel submits report on Darfur but kept confidential », *Sudan Tribune*, 9 octobre 2009.
44. L'Article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine signé à Lomé, au Togo, le 11 juillet 2000, prévoit « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ».
45. Union africaine, *Décision sur le rapport de la réunion*, parag. 4-6.
46. Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de Rome*, Article 17 (a).
47. « Kenya: Al-Bashir's Visit to the Country Was in Order, Says AU », *Daily Nation*, 31 août 2010.

## Annexe

### PROJET DE CADRE STRATÉGIQUE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE DE L'UNION AFRICAINE

#### Introduction

1. Ce cadre stratégique de justice transitionnelle en Afrique (CSJTA) de l'Union africaine (UA) vise à servir de guide susceptible d'être adapté et appliqué à des pays ou à des sous-régions sortant d'un conflit et d'un régime répressif afin de les aider dans leur quête de l'application du principe de responsabilité, de la paix durable, de la justice et de la réconciliation.
2. Le besoin d'un CSJTA devient de plus en plus évident alors que l'Afrique fait preuve d'une plus grande capacité à gérer ses affaires et cherche à compléter les efforts internationaux visant à lutter contre l'impunité, à promouvoir le principe de la responsabilité, à parvenir à la paix, et à encourager la réconciliation et l'apaisement social. Avec la formation de l'UA, l'Afrique a commencé à mettre en place un cadre régional et continental qui inclut des mécanismes, des instruments et des institutions dont le but est de résoudre les conflits, de veiller à l'application du principe de responsabilité, et de promouvoir la consolidation de la paix, la justice, la réconciliation et le développement. Dans le cadre de ces objectifs, l'UA a demandé à certaines personnalités africaines influentes de réfléchir à des solutions exhaustives aux conflits au Darfour.
3. Une combinaison de facteurs locaux, régionaux et internationaux a érigé de nombreux obstacles à la paix durable, à l'application du principe de responsabilité, aux réparations, à l'apaisement et à la réconciliation après un conflit.

La poursuite limitée de certaines formes de justice n'a fait qu'aggraver et prolonger les souffrances des victimes, et freiner l'élaboration des solutions créatives nécessaires pour mettre fin aux hostilités violentes et pour revenir à l'état de droit.

4. Le rapport du GUAD a mis en évidence la nécessité de considérer les objectifs de paix, de réconciliation et de justice comme étant interconnectés, dépendants les uns des autres et possédant le même degré d'urgence. Ces objectifs doivent être poursuivis en prenant en compte la nécessité de parvenir à une transformation démocratique, socio-économique et culturelle. Le rapport souligne la nécessité absolue, pour la réussite, de l'appropriation locale et de la participation des communautés affectées quant à la conception et à la mise en œuvre des mécanismes appropriés.
5. De ce fait, l'objectif du CSJTA en matière de paix, de réconciliation et de justice consiste à améliorer l'opportunité, l'efficacité et la coordination des efforts menés par les sociétés sortant d'un conflit et d'un régime oppressif, et de jeter les bases de l'application du principe de responsabilité, de la justice sociale, de la paix durable, de l'apaisement et de la réconciliation. Cet objectif est aligné avec l'Article 4 (o) de l'Acte constitutif de l'UA, qui en appelle à une résolution pacifique des conflits, au respect du caractère sacro-saint de la vie humaine, ainsi qu'à la condamnation et au rejet de l'impunité.
6. Ce cadre stratégique CSJTA est conçu comme un outil pratique et utilisable pour a) consolider la paix, la réconciliation et la justice en Afrique, et prévenir l'impunité ; b) contribuer à mettre fin aux régimes répressifs et aux conflits, et encourager une paix durable caractérisée par le développement, la justice sociale, les droits des hommes et des peuples,

la démocratie et la bonne gouvernance ; c) tirer les leçons des diverses expériences africaines en formulant un ensemble de principes et de concepts communs pour constituer une référence par rapport au développement et au renforcement des accords de paix, ainsi que des institutions et des initiatives en matière de justice transitionnelle en Afrique ; d) développer des références propres à l'UA pour évaluer la conformité quant à la nécessité de lutter contre l'impunité. Le cadre consolide aussi la contribution de l'Afrique au nouveau domaine de la justice transitionnelle et du droit international en élargissant les connaissances et les approches vis-à-vis de l'impunité et de la justice. Ce cadre déclare que la justice transitionnelle au sens large se trouve au cœur des droits des hommes et des peuples en Afrique.

7. Aux fins de ce cadre stratégique, la justice transitionnelle est définie pour inclure une gamme de processus et de mécanismes associés aux tentatives d'une société d'atténuer des conflits en cours et de faire face à un passé caractérisé par des abus à grande échelle, afin de garantir l'application du principe de responsabilité, de promouvoir la justice et de parvenir à la paix et à la réconciliation. Dans ce cadre, le but profond de la justice transitionnelle consiste à trouver un équilibre entre le besoin immédiat de paix et des impératifs à plus long terme quant à l'établissement de l'état de droit et à la prévention de conflits futurs. Ce mécanisme inclut des programmes à court, moyen et long terme aux niveaux local, régional et international visant à parvenir à la paix et à la réconciliation, et à satisfaire le besoin de justice des populations affectées, à prévenir l'escalade des conflits et la poursuite de la victimisation, à éviter la résurgence de la violence, à lutter contre l'impunité, à encourager la justice sociale et la participation démocratique, et à renforcer les progrès vers la consolidation de la paix.

## Le mandat de l'UA dans la lutte contre l'impunité et la promotion de la paix, de la justice et de la réconciliation

8. Au cours des cinquante dernières années, l'Afrique a dû faire face aux défis relatifs à la mise en œuvre de mécanismes créatifs destinés à promouvoir la paix, la réconciliation et la justice. Certains pays ont été confrontés à un passé caractérisé par les abus du pouvoir colonial et des violations perpétuées dans l'impunité. La formation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA, aujourd'hui UA) est devenue le symbole de ce combat et des aspirations de l'Afrique quant à l'application du principe de responsabilité, à l'éradication de l'impunité, à la paix durable, à la démocratie, à la bonne gouvernance et au développement.
9. Les Articles 6 et 14 du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA* prévoient l'établissement et la consolidation de la paix concernant la restauration de l'état de loi et la mise en place de conditions adéquates pour la reconstruction d'une société au lendemain d'un conflit. Ceci devrait inévitablement inclure un cadre complet pour traiter de la question de justice et de responsabilité.
10. Les Articles 31, 32 et 33 du Cadre politique de reconstruction et du développement post-conflit de l'UA (RDPC), dans le chapitre sur les droits de l'homme, la justice et la réconciliation, reconnaissent expressément le besoin de protéger les droits de l'homme. Ils obligent l'UA à développer des mécanismes pour faire face aux griefs actuels et passés ; à permettre une approche de la RDPC basée sur le contexte ; à mobiliser la société pour garantir la légitimité et la pertinence du modèle de RDPC adopté ; à traiter le problème de la dichotomie entre l'impunité et la réconciliation ; à encourager et à faciliter les activités de réconciliation et de consolidation de la paix du niveau national jusqu'à la population dans son ensemble ; à permettre le recours à des mécanismes tradition-

nels de réconciliation et/ou de justice, dans la mesure où ils sont alignés avec la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; à établir des secteurs judiciaires indépendants et efficaces, et à prévoir l'utilisation des structures de l'UA et d'autres instruments internationaux pour renforcer les droits de l'homme, la justice et la réconciliation;

11. De plus, les Articles 16, 28 et 39 de la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* encouragent la consolidation de la démocratie à travers l'échange d'expériences ; des partenariats solides et le dialogue entre les gouvernements, la société civile et le secteur privé ; et une culture de respect, de compromis, de consensus et de tolérance afin d'atténuer les conflits, de promouvoir la sécurité et la stabilité politique, et de tirer parti de la créativité des peuples africains.
12. L'établissement du GUAD, dont le mandat était de réfléchir à la situation au Darfour et d'apporter des recommandations sur des approches efficaces et complètes quant au respect du principe de responsabilité et à la lutte contre l'impunité d'une part, et à la quête de la paix, de l'apaisement et de la réconciliation d'autre part, a satisfait aux obligations ci-dessus. Le rapport du GUAD, tout en répondant spécifiquement à la situation au Darfour, a apporté des recommandations générales sur des réponses intégrées en matière de réconciliation et de justice, et a souligné l'utilité de principes et de processus nationaux et exhaustifs pour l'établissement de tribunaux hybrides en parallèle avec un processus de réconciliation et de vérité. Le 29 octobre 2009, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a adopté ce rapport.
13. Le rapport du GUAD embrasse un certain nombre de principes clés en matière de justice transitionnelle, pertinents dans le contexte africain, dont les points suivants : a) Le besoin urgent de parvenir à la paix à travers des négociations inclusives, plutôt qu'à travers des luttes militaires/des rapports

de force. Ce processus doit reconnaître les souffrances passées et actuelles des victimes, et prêter attention aux dimensions internationales et régionales. Le rapport a souligné la nécessité d'ouvrir des enquêtes sur les crimes graves et de mettre en place des mesures visant à prévenir des crimes futurs, ainsi que le besoin de conserver des éléments de preuve pour des poursuites ultérieures et d'adopter des mesures de protection de témoins afin d'encourager les victimes de crimes sexuels à témoigner. b) La suspension des hostilités et la protection des civils afin de disposer des conditions nécessaires à la participation au dialogue et à la quête d'une paix et d'une justice qui aient un sens ; y compris un cessez-le-feu permanent, la démobilisation et un dispositif complet en matière de sécurité. c) Une approche plus vaste de la justice afin d'englober les processus permettant de parvenir à l'apaisement, à l'égalité et à la réconciliation, d'obtenir des indemnités et une restitution, et d'établir l'état de droit. Ces mesures doivent faire partie d'un processus de justice transitionnelle exhaustif nécessaire pour faire face au passé et garantir une justice durable pour l'avenir.

14. Le GUAD a souligné que la justice pénale jouerait un rôle significatif, mais qu'elle ne suffirait pas pour répondre à tous les besoins des divers cadres de justice et de réconciliation. Des réformes institutionnelles et législatives sont nécessaires dans les sociétés en transition émergentes d'un conflit afin de fournir un système efficace pour l'application du principe de responsabilité. Outre le système officiel de cours hybrides et nationales, des mécanismes traditionnels africains de justice doivent être développés et appliqués pour poursuivre certains criminels au niveau communautaire.

### Logique derrière un cadre stratégique de justice transitionnelle en Afrique

15. La mise en place du GUAD a constitué une étape importante pour les dirigeants africains, dans la mesure où ce groupe

offre des solutions africaines à des problèmes africains. Un cadre stratégique de l'UA sur la justice transitionnelle en Afrique est basé sur les principes suivants :

- a) *Un impératif en matière de programmes et de normes :* En tant qu'incarnation de la détermination africaine de parvenir à la paix, à la justice et à la réconciliation, l'UA est obligée d'engendrer des programmes capables de concrétiser la vision et les aspirations de l'Afrique quant à un système de justice transitionnelle. De plus, dans la mesure où la quête de la paix, de la réconciliation et de la justice au lendemain d'atrocités de masse est une affaire complexe nécessitant des mesures extraordinaires, l'UA élabore de manière holistique tout le continuum de mesures requises pour démontrer un engagement envers la paix, la justice et la réconciliation, et définit des valeurs et normes minimales pour lutter contre l'impunité et en évaluer la conformité. Le cadre stratégique esquisse un modèle capable de s'adapter au contexte spécifique de chaque pays et, du fait de sa prise en compte des aspirations, du sens de la justice et des besoins africains, il va responsabiliser et encourager les pays touchés à prendre les devants pour concevoir des mécanismes de justice transitionnelle adéquats.
- b) *La détermination à mettre l'accent sur la responsabilité mondiale et à incarner des valeurs africaines :* Les normes internationales en matière de responsabilité pour des crimes internationaux évoluent rapidement mais sans la contribution essentielle de l'Afrique. Tandis que les Africains partagent ces mêmes aspirations pour des normes mondiales concernant le principe de responsabilité, certains contextes africains rendent la mise en œuvre de ces normes impossible. Dans de telles circonstances, une approche progressive est nécessaire. Certaines pratiques et coutumes traditionnelles en

Afrique comme *ubuntu* en Afrique du Sud, *gacaca* au Rwanda et *mato oput* en Ouganda se sont révélées utiles en complément des poursuites pénales concernant certaines catégories de crimes. L'institutionnalisation de ces normes et l'intégration de pratiques africaines génériques aux normes internationales amélioreraient l'engagement international visant à lutter contre l'impunité et à promouvoir la paix, la justice et la réconciliation.

- c) *Une plateforme pour un engagement et un partenariat internationaux avec les Africains dans l'amélioration de l'application du principe de responsabilité au niveau mondial* : La lutte contre l'impunité et la promotion de la paix, de la justice et de la réconciliation en Afrique sont inséparables des principaux objectifs qui sous-tendent la formation de l'UA et son intégration des normes internationales sur les droits de l'homme dans ses instruments constitutifs. Les possibilités d'approfondir ces objectifs se sont multipliées avec l'avancée des valeurs démocratiques, la promotion de la culture du constitutionnalisme et la fin de nombreuses guerres civiles qui avaient ravagé beaucoup de pays africains après leur indépendance. De même, les nouvelles normes en matière de justice internationale incarnées dans le principe de la responsabilité de protéger et des institutions telles que la Cour pénale internationale ont focalisé l'attention de tous sur les manières de gérer l'impunité. Cependant, ces principes et instruments ont aussi provoqué des dissensions en Afrique du fait qu'ils sont perçus comme des menaces à la souveraineté et une intrusion des institutions judiciaires internationales dans des États faibles, et que les Africains craignent une application et une mise en œuvre sélectives de ces principes. Le fait que les Africains souhaitent et méritent un système de justice mondiale équitable et juste se reflète dans le fait que les États africains représentent

une majorité des États signataires du Statut de Rome à l'origine de la CPI. Trois des cinq affaires devant la CPI ont été déferées par des États africains. Les différends concernant la mise en œuvre contemporaine des initiatives de justice internationale en Afrique ne doivent cependant pas être interprétés comme une opposition généralisée à la justice, mais plutôt comme la perception que l'imposition de la justice sans tenir compte des préoccupations légitimes de l'Afrique pourrait être néfaste pour la justice. Ce CSJTA montre que l'UA reconnaît que les impératifs en matière de justice transitionnelle sont au cœur de la nouvelle obligation continentale de lutter contre l'impunité et de parvenir à une paix et à une réconciliation durables.

- d) *Une solution face au manque de connaissances sur la justice transitionnelle dans le contexte africain* : Ce cadre reconnaît le besoin urgent de documenter et d'approfondir d'une manière cohérente les bases pratiques et philosophiques des divers mécanismes traditionnels africains de justice pratiqués dans divers pays. Ce cadre stratégique invite les pays africains à faciliter la création d'instituts et de centres de formation pour la documentation, l'apprentissage et la dissémination des mécanismes locaux de responsabilité et de justice dans le cadre du domaine plus vaste de la justice transitionnelle envisagée dans ce document. Les études du domaine de la justice traditionnelle doivent figurer dans les cursus africains et doivent être proposées à tous les niveaux de l'éducation.

### Principes de base du CSJTA

16. **Enraciner les valeurs africaines dans la justice transitionnelle** : Le CSJTA doit servir de catalyseur pour le développement et l'intégration des valeurs africaines au discours sur la justice transitionnelle. Le cadre reconnaît que la justice internationale se déroule dans un contexte politique, socio-

économique et idéologique, et que la mise en œuvre efficace de la justice internationale nécessite des paramètres favorables sur les plans diplomatique, stratégique et politique. L'UA, les spécialistes et autres acteurs vont utiliser le CSJTA afin d'évaluer, de lancer et de soutenir des initiatives de justice transitionnelle en Afrique. L'UA et ses États membres doivent offrir leur soutien et leur solidarité aux pays sortant d'un conflit pour la mise en œuvre de mesures d'application du principe de responsabilité efficaces et conformes aux normes nationales et internationales.

17. **Encourager l'appropriation locale et la participation inclusive aux processus de justice transitionnelle :** Le CSJTA repose sur la promotion de mécanismes d'application du principe de responsabilité compatibles avec le sens de la justice des populations concernées. Le cadre donne la priorité à la participation et à l'appropriation locales comme conditions sine qua non de la justice. La reconstruction des autorités publiques après un conflit requiert la mobilisation des capacités locales, et les gouvernements de transition doivent imaginer des moyens d'atténuer les souffrances des populations affectées. Ce cadre reconnaît que, pour les pays qui émergent de conflits civils, la réconciliation et la justice bénéficient de discussions ouvertes et généralisées dans les communautés quant à la nature vitale des institutions capables d'encourager le consensus et la résolution collective de problèmes et de lutter contre le fléau de l'impunité. Le cadre recommande de vastes consultations nationales et l'établissement d'un consensus sur les exigences en matière de réconciliation et d'application du principe de responsabilité.
18. **Procéder par étapes en matière de paix et de justice :** Ce cadre déclare que la paix, la justice et la réconciliation sont interconnectées, dépendent les unes des autres, et qu'elles présentent toutes le même degré d'urgence. Cependant, il est

tout aussi évident que, dans un conflit en cours, le désir le plus pressant des populations touchées est de mettre fin aux hostilités, et de restaurer la paix et la sécurité. Néanmoins, une fois la stabilité restaurée et les victimes protégées, une action concertée est nécessaire pour renforcer les institutions, en particulier créer de nouvelles institutions destinées à rendre la justice et à déterminer la responsabilité de certains criminels afin de consolider la quête d'une paix durable.

19. **Élargir la conception de la justice** : Le CSJTA vise à lutter contre l'impunité qui est enracinée lorsque des institutions et des individus puissants agissent comme bon leur semble, sans être tenus comme responsables ou sans devoir répondre de leurs actes. Ce cadre reconnaît que l'application du principe de responsabilité va plus loin qu'une simple peine et que, même si la crainte de représailles, de reproches, d'une vengeance et de récriminations peuvent satisfaire les objectifs de la justice, des mesures réparatrices telles que les indemnités, la divulgation de la vérité, les excuses publiques, les réparations, la vérification des antécédents et les réformes institutionnelles sont des ingrédients tout aussi importants de la justice. Tandis qu'une justice punitive ou réparatrice peut être adoptée pour faire face à des crimes de natures et de niveaux différents, une paix stable et solide repose en fin de compte sur un équilibre judicieux entre les deux objectifs. Ce cadre stipule que, même lorsqu'un pays fait des concessions pragmatiques à court terme qui encouragent à la réconciliation et la paix aux dépens d'une justice punitive, il doit renforcer les institutions judiciaires et punir certains criminels afin d'atténuer la persistance de l'impunité.
20. **Compléter les travaux de la CPI** : L'UA réaffirme son engagement à lutter contre l'impunité. Même si la CPI doit jouer un rôle essentiel, son statut doit être modifié et amendé conformément aux recommandations de la réunion préparatoire ministérielle sur le Statut de Rome (Addis-Abéba, 6 novembre

2009) telles qu'elles ont été endossées par l'assemblée de l'Union lors de la 14<sup>e</sup> session ordinaire organisée à Addis-Abéba en janvier 2010. Ce cadre stratégique marque le début d'une complémentarité positive entre l'Afrique et la justice internationale. Pendant trop longtemps, l'Afrique ne s'est pas dotée d'un cadre global d'harmonisation de la quête de la justice et de l'application du principe de responsabilité, ce qui a donné lieu à des controverses quant au respect et à la mise en œuvre de la justice internationale. Pour contribuer au développement de normes internationales, toutes les mesures dans ce cadre, y compris les initiatives de l'UA en matière de lutte contre l'impunité, trouveraient leur origine dans l'obligation d'améliorer les droits de l'homme à l'échelle internationale et l'application du principe de responsabilité en vertu de la *Charte des Nations Unies*, de l'Acte constitutif de l'UA, de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, et de la Convention relative au génocide.

21. **Renforcer la capacité de l'UA à lutter contre l'impunité :** Le cadre stratégique de JTA représente un éventail de mesures entreprises par l'UA pour faire face à son obligation de lutter contre l'impunité, telles que la Commission et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, les cours de justice des communautés économiques régionales, le *Protocole relatif à l'établissement du conseil de paix et de sécurité* et la *Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance*, ainsi que la proposition visant à créer une compétence pénale élargie pour la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples afin d'y inclure les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

### Éléments constitutifs d'un cadre stratégique de justice transitionnelle

22. Ce cadre stratégique envisage plusieurs mécanismes qui se recourent en matière de réconciliation et d'application

du principe de responsabilité, tels que des accords de paix globaux, des forums et des commissions de divulgation de la vérité, des poursuites auprès de cours de justice (cours officielles, tribunaux internationaux ad hoc et cours hybrides), des mécanismes de justice traditionnels, des mécanismes de reconnaissance, d'indemnisation et de réparation, des purges ou vérifications des antécédents institutionnelles, et une amnistie provisoire limitée en tant qu'éléments constitutifs du cadre stratégique de JTA.

23. Pour se conformer à l'esprit et aux normes établies dans ce cadre, toute initiative doit viser à garantir l'application du principe de responsabilité, et à promouvoir la paix, la réconciliation et la justice. Les parties, y compris tous les acteurs en quête de paix, de justice et de réconciliation en Afrique, tels que les États et les acteurs non étatiques, les institutions internationales, la société civile et les avocats, se trouvent dans l'obligation de respecter et de protéger la dignité et les droits des victimes et des communautés de victimes, des témoins et des intermédiaires qui sont les personnes les plus directement affectées par les atrocités de masse, et desquelles un mécanisme de justice doit mériter le respect, et dont la participation et le soutien sont nécessaires pour la réussite de toute mesure de justice. Cette obligation comprend les devoirs de diligence, de protection et d'assistance adéquates, d'informations précises et opportunes, de facilitation de négociations de bonne foi et d'exercice diligent des responsabilités à la fois juridiques et éthiques. Des dispositions doivent être prises pour protéger les femmes et les enfants affectés par les conflits, protéger les victimes et garantir leur participation au centre de toutes les procédures, mettre en œuvre des mesures intégrées et s'attaquer aux sources et aux causes profondes de la poursuite des conflits comme partie intégrante de l'apaisement de la société.
24. Tout accord de paix conclu conformément à ce cadre straté-

gique doit se poursuivre en vertu de la déclaration solennelle que la paix, la justice et la réconciliation sont interconnectées, dépendent les unes des autres et ont toutes le même degré d'urgence. La paix constituera une première mesure de justice en Afrique. Tandis que ce cadre stratégique donne la priorité à la poursuite d'une paix négociée en Afrique, les accords de paix et l'engagement des parties à négocier une issue pacifique à un conflit violent constitueront un élément important mais non définitif de l'application du principe de responsabilité dans ce cadre. Pour que les mesures de justice transitionnelle puissent être exhaustives et respecter les points de référence donnés dans ce cadre, les parties doivent convenir de mettre en œuvre des réformes démocratiques et de s'engager vis-à-vis de l'application du principe de responsabilité et des mesures de réparation nécessaires pour lutter contre l'impunité.

25. Pendant les négociations axées sur la paix et la justice en Afrique, des actions doivent être entreprises afin de protéger les civils et d'enquêter sur les crimes graves qui ont été commis. De telles mesures doivent inclure des dispositions solides visant à prévenir une reprise des hostilités et à garantir le respect et la mise en œuvre des accords de paix. Pour qu'un accord de paix soit exhaustif en vertu de ce cadre stratégique, il doit respecter les points de référence suivants :
  - a) *Accord de cessation des hostilités* : Dans un accord de cessation des hostilités, les parties doivent convenir de mettre fin de manière inconditionnelle aux hostilités et d'apporter une sécurité immédiate aux populations affectées afin de créer un environnement favorable à la participation de tous dans la détermination des priorités et des résultats attendus d'un processus de paix. Cela inclut des mesures unilatérales prises en bonne foi et visant à réduire la violence, un accord sur un médiateur et un lieu, l'acceptation d'un garant neutre chargé de contrôler

le respect de la trêve, l'adoption d'un cadre consensuel, la participation des dirigeants clés ou l'établissement de délégations crédibles dotées des pleins pouvoirs de négociation et de conclusion d'accords contraignants, le respect de l'assistance humanitaire, la remise en liberté des civils et des non-combattants, et la facilitation du retour des réfugiés et des personnes déplacées.

- b) *Accord-cadre* : Les parties doivent adopter un accord-cadre exhaustif qui les engage à un processus de négociations destiné à mettre fin au conflit. Un accord-cadre doit inclure une déclaration de principes pour la résolution du conflit, les parties et toutes les parties prenantes concernées, des groupes de références, y compris des garants internationaux, les délégations représentatives pleinement mandatées, ainsi que le lieu et la durée prévue. L'accord-cadre doit aussi prévoir les priorités en matière de négociations, y compris l'exigence de trouver des solutions exhaustives au niveau du conflit, et de la quête de la justice et de la réconciliation.
- c) *Cessez-le-feu permanent et dispositions sécuritaires* : Les parties doivent participer aux négociations pour conclure un cessez-le-feu permanent, incluant des dispositions exhaustives en matière de sécurité. Le principal objectif de ces dispositions vise à mettre fin de manière permanente à toutes les hostilités entre les parties au conflit, garantissant que seules les forces mandatées ont l'autorité d'être armées et d'assurer la sécurité. Un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration doit être une composante essentielle de ces dispositions. Le cessez-le-feu permanent/les dispositions sécuritaires entrent en vigueur une fois qu'ils ont été incorporés à l'accord de paix global et final.
- d) *Solutions globales au conflit* : Les parties conviennent de consulter les populations affectées quant à la feuille de

route à adopter pour parvenir à une solution globale au conflit. L'accord de solution globale va traiter des causes profondes réelles et perçues du conflit et des raisons de sa poursuite, et stipuler des mesures et programmes globaux devant être entrepris afin de prévenir la résurgence du conflit, y compris le partage du pouvoir, des mesures constitutionnelles, des mesures d'indemnisation et de réparation, et toutes les mesures nécessaires pour la quête d'une paix, d'une justice et d'une réconciliation durables.

- e) *Application du principe de responsabilité et lutte contre l'impunité* : Le cadre stratégique de JTA appréhende la justice au sens large pour englober les processus visant à parvenir à l'égalité, à restaurer des relations détruites, à obtenir des indemnisations et restitutions, à établir l'état de droit, à mettre en œuvre des mesures réparatrices, ainsi qu'à punir les membres de la société qui sont coupables. Pour répondre aux exigences en matière d'application du principe de responsabilité en vertu de ce cadre et lutter contre l'impunité, les parties doivent mettre en œuvre les interventions définies ci-dessous afin de faire face à tous ces aspects concernant la justice, la réconciliation et la consolidation durable de la paix, et elles doivent éviter de privilégier une mesure par rapport à une autre. Afin de lever tout doute possible, même si l'échelonnement peut varier et que l'application de différents mécanismes peut cibler différents acteurs, les mesures ci-dessous doivent toutes finir par être mises en œuvre pour des groupes particuliers à la première occasion.
- (i) *Enquêtes et poursuites* : Les États doivent établir, équiper et maintenir une unité indépendante chargée d'enquêter sur les crimes internationaux et d'autres violations des droits de l'homme. Les enquêtes sur les atrocités de masse visant à faire appliquer le principe de responsabilité et toutes les procédures

envisagées dans ce cadre doivent se poursuivre sans entraves avant, pendant et après les négociations jusqu'au moment où, étayées par de telles preuves, les procédures d'application du principe de responsabilité prennent fin. L'unité d'enquête sur les crimes internationaux doit être dotée d'experts pluridisciplinaires, en particulier dans le domaine médico-légal, bénéficiant du soutien de la communauté internationale. Les enquêtes vont (a) chercher à identifier les individus qui auraient planifié ou mené à bien des attaques à grande échelle, systématiques ou graves contre des civils ; (b) mettre à jour le schéma global de violations et de crimes graves commis pendant le conflit ; (c) examiner tout particulièrement les crimes et les violations commis à l'encontre des femmes et des enfants pendant le conflit. Les poursuites se focaliseront sur les individus qui auraient planifié ou mené à bien des attaques graves, systématiques ou à grande échelle contre des civils ou qui auraient commis des crimes internationaux prévus par le Statut de Rome et des violations graves prévues par les conventions de Genève.

- (ii) *Poursuites* : Parallèlement aux tribunaux officiels, les États établiront des tribunaux hybrides spéciaux avec des juges locaux et internationaux qualifiés. Dans l'idéal, un tribunal hybride poursuivant de grands criminels doit être constitué en tant qu'organisation nouvelle et indépendante, établie par un traité international entre l'UA et les gouvernements responsables. Le tribunal doit être complètement indépendant et protégé de toute interférence politique, doit garantir des procès équitables et une protection adéquate des témoins, et ne doit être soumis à aucun contrôle judiciaire ou constitutionnel de la part des États. Toutes les initiatives en matière de poursuites doivent

viser à développer une jurisprudence nationale et à renforcer l'administration de la justice.

- Tribunaux hybrides : Le tribunal hybride doit être indépendant et soutenu par des fonctions dédiées de poursuite, d'enquête et de greffe. Le tribunal hybride doit traduire en justice les individus considérés comme portant la responsabilité la plus lourde quant aux crimes internationaux, aux crimes prévus par le Statut de Rome ou aux violations graves stipulées dans la Convention de Genève. L'UA nommera des individus intègres et compétents aux fonctions de juges, commissaires, enquêteurs, observateurs et personnel technique afin de faciliter et de rendre compte des enquêtes, de l'application du principe de responsabilité, de la divulgation de la vérité et de la réconciliation conformément à ce cadre stratégique. Il est entendu que les priorités en matière d'embauche seront guidées par le besoin d'identifier, de former et de soutenir dans le pays des experts locaux d'une compétence reconnue en matière de droit international afin d'établir une capacité durable pour l'administration future de la justice. Pour assurer le fonctionnement correct du tribunal hybride conformément à ce cadre stratégique, la législation peut prévoir la constitution du tribunal, le droit substantiel devant être appliqué, les procédures d'appel des décisions rendues par le tribunal, le règlement de procédures, et la prise en considération des processus de justice et de réconciliation communautaires et traditionnels dans toutes les procédures officielles.
- Renforcement de l'administration de la justice pénale : La poursuite pénale doit constituer un élément important dans la lutte contre l'impunité

et dans l'établissement d'une paix durable en vertu de ce cadre stratégique. Pour faciliter la bonne administration de la justice pénale, les États vont mettre en place des lois et des institutions capables d'assurer une application efficace du principe de responsabilité aux différents niveaux de la participation pénale. Les législations devront se conformer à la constitution et aux lois qui reflètent les crimes internationaux et les sanctions pénales, supprimer les immunités légales ou de fait et autres entraves légales aux poursuites telles que les délais de prescription, garantir des procès équitables, y compris la représentation par avocat adéquate et, le cas échéant, une aide juridique pour les suspects et les accusés, améliorer les dispositions en matière de procédures et de preuves afin de permettre une justice efficace et diligente, ainsi que la participation des témoins et victimes au processus judiciaire, inclure des mesures spéciales, y compris des lois concernant le viol et autre crimes sexuels à toute les étapes des processus de justice pénale, des mesures de protection des témoins et des victimes participant aux procédures, un personnel adéquat et le renforcement des capacités dans tous les services et dans toutes les procédures, des règles procédurales claires pour la coordination entre les différents tribunaux et fonctions au sein du système de justice pénale, ainsi qu'entre les institutions engagées dans l'application du principe de responsabilité et de réconciliation envisagées par ce cadre stratégique.

- Coopération avec les enquêtes et les procédures : Les règles et procédures de tout mécanisme de responsabilité établi conformément à ce cadre stratégique stipuleront la manière dont un individu peut coopérer avec toute enquête ou toute procédure en

révélaient toutes les informations pertinentes liées à (a) sa propre conduite pendant le conflit ; (b) les détails susceptibles de contribuer à établir le sort des personnes disparues pendant le conflit ; (c) l'emplacement des mines terrestres ou munitions non explosées ; et, (d) toute autre information pertinente. Il est entendu qu'une personne ne sera pas forcée de divulguer une information susceptible de l'incriminer à moins que cette personne n'ait spécifiquement bénéficié d'une immunité. Des dispositions doivent être envisagées pour la prise en compte des confessions ou de toute autre forme de coopération devant être prise en compte lors de la détermination de la sentence ou des sanctions.

- (iii) *Commissions indépendantes et de recherche de la vérité* : Afin de parvenir à une certaine forme d'acceptation, les victimes et les auteurs de crimes doivent bénéficier de la possibilité de comparer leur récit. Tandis que tous les mécanismes envisagés dans ce cadre stratégique facilitent une certaine forme d'enquête sur le passé et à d'autres sujets connexes, il est nécessaire d'établir une entité bénéficiant de tous les pouvoirs et immunités nécessaires, dont les fonctions incluront (a) la prise en compte et l'analyse de toutes les questions pertinentes y compris l'historique du conflit ; (b) l'enquête sur les manifestations du conflit ; (c) l'enquête sur les violations des droits de l'homme commises pendant le conflit, en accordant une attention toute particulière aux expériences des femmes et des enfants ; (d) l'organisation d'audiences et de sessions publiques et privées ; (e) la protection des témoins, en particulier les enfants et les femmes ; (f) des dispositions spéciales pour les cas incluant des actes de violence basée sur le genre ; (g) la promotion de la recherche de la vérité dans les communautés

et ceci en liaison avec tout interlocuteur en matière de réconciliation traditionnelle ou communautaire ; (h) l'incitation à préserver les souvenirs concernant les événements et les victimes du conflit à travers des monuments commémoratifs, des archives, des commémorations et autres formes de préservation ; (i) le recueil et l'analyse des informations sur les personnes qui ont disparu pendant le conflit ; (j) des recommandations concernant les modalités les plus appropriées de mise en œuvre d'un régime de réparations, en prenant en compte les principes définis dans ce cadre stratégique ; (k) des recommandations pour prévenir toute résurgence du conflit ; (l) la publication de ses travaux sous forme d'un document public ; (m) toute autre fonction pertinente par rapport aux principes définis dans ce cadre stratégique.

- (iv) *Directives et méthodes de travail* : Afin de s'acquitter de ses fonctions, l'entité privilégiera toute enquête ou procédure officielle instituée en vertu des dispositions de ce cadre stratégique. Des directives et méthodes de travail détaillées doivent être établies afin de réglementer la relation entre l'entité et toute autre entité d'arbitrage saisie d'une affaire liée à ce cadre stratégique. L'entité doit être indépendante et composée d'individus à la moralité et à l'intégrité prouvées, et dotée de l'expertise nécessaire pour mener ses fonctions à bien. En particulier, sa composition doit refléter l'intégrité, l'impartialité, la crédibilité, la diversité, l'équilibre entre hommes et femmes, et l'essence nationale. Une commission de vérité doit examiner son passé avec honnêteté, intégrité et vigueur. Elle doit agir même si la vérité semble douloureuse et susceptible de causer des divisions. L'objectif d'une commission de vérité ne peut pas être réalisé si la commission est soumise à des manipula-

tions, néglige des faits dérangeants ou génère une version déformée de la vérité dans une optique à court terme.

- (v) *Réparations* : Des programmes de réparation opportuns, adéquats et efficaces sont un élément essentiel pour parvenir à la paix, à la justice et à la réconciliation dans ce cadre stratégique. En général, les réparations incluent des mesures matérielles et morales visant à rétablir la victime dans la situation où elle se trouvait avant les violations. Cela signifie que les réparations doivent être proportionnelles à la gravité des violations et aux dommages subis. En vertu de ce cadre stratégique, les réparations doivent tendre à un objectif plus global de restitution pour la victime, mais doivent viser à créer une situation qui ne permettrait pas à une telle violation de se reproduire. De même, les mesures de réparation vont inclure toute une gamme de mesures compensatoires, de restitution, de réadaptation et/ou des mesures symboliques (excuses publiques, reconnaissance, monuments commémoratifs et commémorations), et elles peuvent être individuelles (les bénéfiques sont directement adressés à la victime à travers par exemple, l'accès à des services de santé physique ou mentale) ou collectives (les bénéfiques ciblent toute une communauté qui a souffert à travers, par exemple, la reconstruction de l'infrastructure). Les réparations peuvent aussi comprendre tout un ensemble de réformes institutionnelles et juridiques, ainsi que des programmes de développement. Les États prendront les dispositions nécessaires pour octroyer des réparations rapides aux victimes du conflit. Tous les acteurs engagés dans la promotion de la paix, de la justice et de la réconciliation conformément à ce cadre stratégique doivent donner la priorité à une coordination

efficace des programmes de réparation pour toucher toutes les catégories de victimes. Les États doivent développer des programmes et des procédures bien définis pour les réparations, financières ou autres, et mettre en place des institutions appropriées afin de les gérer avec efficacité. Les individus qui portent la plus lourde responsabilité doivent porter le fardeau le plus lourd en matière de réparations. Les institutions responsables doivent utiliser leurs ressources pour fournir des réparations, en particulier pour les victimes les plus vulnérables et les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Les organisations de la société civile et les représentants des groupes de victimes doivent être activement impliqués dans la conception et la mise en œuvre du programme de réparations.

(vi) *Justice culturelle et socio-économique* : Ce cadre stratégique considère la justice comme une valeur qui ne devrait pas nuire à la vie quotidienne des individus, que ce soit la sécurité et l'état de droit ou des mesures telles que le désarmement des milices, l'abolissement d'un comportement prédateur de la part des forces de police, et le besoin d'agences sécuritaires qui agissent dans le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Même si aucun mécanisme d'application du principe de responsabilité envisagée dans ce cadre stratégique ne peut répondre seul à tous ces objectifs, la priorité doit être donnée à la justice culturelle et socio-économique à travers une protection et une sécurité adéquates, accompagnée d'une solution politique susceptible de conduire à une répartition équitable des richesses, à l'élimination de la corruption, à la mise en œuvre de programmes de développement, au développement de l'état de droit, et à des systèmes politiques qui donnent une voix

aux citoyens. Cela inclut un traitement égal de tous les groupes dans l'État et l'élimination des inégalités et de la discrimination à l'encontre d'un individu ou d'un groupe de personnes du fait de leur origine ethnique, de leur race, de leurs convictions religieuses, de leur statut économique ou social, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur handicap ou de leurs opinions politiques. Lorsque les hommes et les femmes ont accès la sécurité et à l'égalité des chances, ils se sentent suffisamment confiants pour envisager l'avenir avec optimisme, s'approprier leurs problèmes, retrouver la confiance, coopérer pour examiner les perceptions d'injustice, quelle que soit leur définition, demander des recours, dialoguer avec les institutions publiques sur un pied d'égalité, et corriger les fautes, les dommages et les injustices du passé. La fin des hostilités doit permettre aux populations déplacées, y compris les réfugiés, d'exercer leur droit au retour. Des mesures adéquates doivent être adoptées par l'État avec le soutien de l'UA et d'autres acteurs internationaux, en consultation avec les populations affectées, afin de trouver des solutions durables aux déplacements, et de résoudre les différents conflits/différends fonciers, de recouvrer les propriétés perdues, et de faciliter de manière adéquate le processus de rapatriement volontaire, le retour et la réinstallation y compris la possibilité de restitution, d'indemnisation, de réparation et de réadaptation dans les communautés. Le besoin de promouvoir la réconciliation doit motiver tous les efforts et les programmes envisagés dans ce cadre stratégique. Le processus de réconciliation s'améliore lorsque les individus dialoguent entre eux et que les citoyens contribuent au débat sur l'avenir de leur communauté et de leur société. Des institutions et programmes doivent être mis en place pour offrir

un espace où les communautés affectées et les parties prenantes peuvent dialoguer sur le redressement, la reconstruction et les efforts de développement, ainsi que sur la consolidation de la paix et la réconciliation durables.

- f) *Amnistie* : Une amnistie a de grandes chances de compliquer des processus déjà complexes. Une amnistie conditionnelle utilise des ressources et du temps, et va probablement détourner une commission ou une entité de recherche de la vérité de sa tâche principale. L'expérience montre qu'un processus d'amnistie ne contribue pas de manière significative à la mise à jour de la vérité. Il doit être uniquement envisagé en dernier recours. L'inclusion d'un processus d'amnistie doit être justifié et réaliste quant à sa mise en œuvre pratique.
- g) *Mécanisme traditionnel de justice*: La prise en considération de mesures de réconciliation et de justice traditionnelles doit constituer un aspect important de tous les mécanismes d'application du principe de responsabilité envisagés dans ce cadre stratégique. Parallèlement aux poursuites officielles et autres mécanismes, les États devront essayer d'identifier et d'encourager le mécanisme traditionnel de justice le plus approprié pour juger les auteurs de crimes autres que les violations les plus graves. Des mesures et stratégies particulières et, le cas échéant, des lois codifiant les grands principes, doivent être adoptées pour veiller à ce que les mesures de justice traditionnelles fonctionnent de manière équitable et n'excluent pas un groupe donné (femmes, enfants, jeunes, victimes, criminels ou personnes extérieures) désireux de participer aux procédures de justice. Des institutions de règlement de litiges communautaires telles que les tribunaux familiaux ou claniques doivent être encouragées au niveau approprié pour les affaires appropriées,

étant entendu qu'une personne ne doit pas être forcée de passer par un rituel traditionnel.

- h) *Réformes constitutionnelles, judiciaires et institutionnelles* : Les États, en consultation avec l'UA et la société civile, évalueront les besoins, introduiront des dispositions judiciaires nationales et réformeront les lois et institutions existantes afin de faciliter la mise en œuvre de toutes les mesures d'application du principe de responsabilité et de réconciliation envisagées dans ce cadre stratégique. Étant entendu qu'à tous les stades de développement et de mise en œuvre des programmes de réformes, une consultation la plus ambitieuse possible devra être encouragée et entreprise afin de recueillir les opinions et préoccupations de toutes les parties prenantes, et de garantir une vaste appropriation nationale des processus de réconciliation et d'application du principe de responsabilité, et ceci parallèlement aux obligations internationales.
- i) *Vérification des antécédents et purges* : Des mesures provisoires doivent être adoptées pour exclure de postes et d'institutions publiques certains individus considérés comme étant les principaux responsables des pires crimes, ceci afin de faciliter la gestion des processus de réconciliation et d'application du principe de responsabilité prévus par ce cadre stratégique.
- j) *CPI et renvois* : La CPI est une cour de dernière instance, qui complète les systèmes judiciaires nationaux et régionaux. C'est aussi une cour à la capacité limitée mais de cassation. Ce cadre stratégique reconnaît le rôle important que la CPI peut jouer dans la poursuite de la justice internationale et en appelle à sa coopération ou renvoie à l'attention de la CPI tout individu parmi les États membres de l'UA considéré comme violant ce cadre stratégique. L'adoption de ce cadre stratégique requiert aussi la création d'un bureau de liaison entre la CPI et l'UA afin de faciliter la

complémentarité positive envisagée dans ce cadre stratégique. La CPI et le Conseil de sécurité de l'ONU coopéreront pour suspendre ou retarder des mises en accusation à la demande de l'UA dans des situations spécifiques conformément à la mise en œuvre de mesures complémentaires d'application du principe de responsabilité dans ce cadre stratégique.

26. **Points de référence et indicateurs** : Au fil du temps, des points de référence clés de mesure du développement de la justice transitionnelle en Afrique doivent être développés en vertu de ce cadre stratégique, mais un outil d'orientation pour évaluer la conformité à ce cadre stratégique inclut les points suivants :
- a) Mise en œuvre pratique des recommandations du GUAD au Darfour ;
  - b) Engagement et soutien de l'UA par rapport aux processus de justice transitionnelle dans les pays africains ;
  - c) Réformes juridiques et institutionnelles, y compris la création de mécanismes de réconciliation et d'application du principe de responsabilité envisagés en vertu de ce cadre stratégique par les pays africains ;
  - d) Résolution pacifique de conflits prolongés en Afrique avec des accords de paix globaux qui traitent de la question de la réconciliation et de l'application du principe de responsabilité ;
  - e) Réalisation progressive de la justice économique et sociale, et amélioration de la démocratisation, des droits de l'homme et de la gouvernance ;
  - f) Existence et utilisation de mécanismes traditionnels et efficaces de réconciliation et de justice africains ;
  - g) Amélioration de l'éducation et des connaissances sur les

initiatives africaines en matière de justice transitionnelle et les impératifs liés à la quête mondiale de la justice ;

- h) Établissement d'instituts et de centres d'apprentissage africains, et incorporation d'études sur la justice transitionnelle dans les cursus scolaires ;
- i) Intégration des impératifs en matière de justice transitionnelle dans tous les programmes de développement et de redressement pendant et après un conflit ;
- j) Augmentation du nombre d'experts africains en matière de justice transitionnelle engagés dans d'autres contextes et défenseurs de la justice, de la paix et de la réconciliation sur le continent.

27. **Mobilisation des ressources** : Dans ce cadre stratégique, la réussite des objectifs en matière de justice transitionnelle dans les sociétés sortant d'un conflit passe par un soutien international et un financement adéquat et pérenne. L'UA et les pays individuels vont concevoir des stratégies exhaustives de mobilisation des ressources et aider d'autres pays à mettre en œuvre des initiatives de justice transitionnelle le cas échéant. L'UA va allouer un financement pour encourager le développement de la justice transitionnelle en Afrique. L'UA va coopérer avec la CPI pour faciliter l'utilisation efficace de fonds destinés aux victimes de situations se déroulant en Afrique. Les pays sortant d'un conflit doivent coordonner leur action avec les bailleurs de fonds internationaux, les organisations non-gouvernementales, la société civile et le secteur privé pour mobiliser les ressources visant à faciliter les initiatives de justice transitionnelle locales.

28. **Interprétation générale** : Ce cadre stratégique réaffirme que la paix, la justice et la réconciliation exigent le respect des droits de l'homme et de la dignité des populations affectées, la réparation des violations graves des droits de l'homme, l'éradication d'une culture d'impunité endémique,

et la responsabilisation des auteurs de crimes à travers un système social et économique de l'application du principe de la responsabilité. La hiérarchisation des mécanismes stipulés dans ce cadre stratégique sera basée entre autre sur les besoins des victimes, la possibilité de contrôler les applications, les comportements des parties, la nature et les niveaux de criminalités, les circonstances économiques, sociales et politiques générales, et les intérêts de la justice. En consultation avec les gouvernements responsables, les experts africains en matière de justice transitionnelle, les citoyens africains, la communauté internationale, les agences de l'ONU et la société civile africaine, l'UA mènera une vaste consultation et coordonnera la mise en œuvre efficace et opportune des mesures spécifiques envisagées par ce cadre stratégique. Toute personne soumise à un mécanisme d'application du principe de responsabilité en vertu de ce cadre stratégique aura droit à une audience équitable et pourra comparaître en personne ou être représentée à ses frais par un avocat de son choix, étant entendu que les victimes participant à toute procédure officielle auront droit à un avocat aux frais de l'État.





L'**International Peace Institute (IPI)** est un centre de recherche international, indépendant et à but non lucratif. L'institut a son siège à New York en face des Nations Unies, ainsi qu'un bureau à Vienne, et son personnel représente plus d'une vingtaine de nationalités différentes. L'IPI a pour vocation d'aider à la prévention et au règlement des conflits à travers le renforcement des institutions internationales multilatérales. Dans ce but, l'institut conduit des activités associant travaux de recherche, analyse stratégique, publications et réunions.

Le **Programme Afrique** de l'IPI fut établi en 1992 avec l'objectif initial de renforcer les capacités de l'Organisation de l'unité africaine, afin de mieux gérer et régler les conflits continentaux. Le programme développa une série d'initiatives pour 2009–2012 se concentrant sur le renforcement des mécanismes et des acteurs régionaux dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix. La collection Union africaine est le résultat d'une de ces initiatives.



**777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA**

TEL +1 212 687 4300 FAX +1 212 983 8246

**Freyung 3, 1010 Vienna, Austria**

TEL +43 1 533 8881 FAX +43 1 533 8881 11

[www.ipinst.org](http://www.ipinst.org)