

Les commissions de vérité et réconciliation et la justice en Afrique (*)

Mutoy MUBIALA,
Fonctionnaire au
Haut-Commissariat
des Nations Unies aux
droits de l'homme, à
Genève ; Professeur
invité à l'Institut
international des
droits de l'homme
(Strasbourg) et à
l'Ecole Nationale
d'Administration
(Paris).
mmubiala@ohchr.org

Introduction

Les commissions de vérité et réconciliation (CVR) sont la forme la plus connue et la plus utilisée des mécanismes de justice transitionnelle en Afrique. La justice transitionnelle peut être définie comme l'ensemble de mécanismes judiciaires et non-judiciaires ad hoc établis pour répondre aux abus des droits de l'homme survenus dans un passé plus ou moins lointain et qui ne peuvent pas être traités de manière appropriée par les institutions étatiques classiques, y compris les cours et tribunaux existants ⁽¹⁾. Les CVR sont à ranger parmi les mécanismes non-judiciaires de la justice transitionnelle. Dans la mesure où les CVR et les mécanismes judiciaires traitent des mêmes faits constitutifs de violations des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international pénal, il est important d'examiner les relations entre ces deux catégories d'institutions. En effet, le fait que les CVR insistent sur le pardon et la réconciliation les fait souvent apparaître comme un obstacle à la justice et à la lutte contre l'impunité.

L'objectif du présent article est d'examiner comment les pays africains, qui créent de plus en plus de CVR, ont géré la tension entre, d'une part, l'objectif de réconciliation nationale, et d'autre part, l'impératif de la justice ⁽²⁾. Sur la base d'une étude de plusieurs expériences nationales, je chercherai à identifier les meilleures pratiques susceptibles de servir aux processus de justice transitionnelle envisagés ou sur le point d'être lancés, notamment en République centrafricaine (RCA). Avant de procéder à cet examen, il conviendra d'examiner la prétendue opposition entre réconciliation et justice.

Réconciliation et justice : antagonisme ou complémentarité ?

Le problème à la base de l'opposition apparente entre la réconciliation et la justice procède de la contra-

(*) Cet article est basé sur une communication faite par l'auteur, le 22 décembre 2014, lors de l'atelier de restitution du séminaire de sensibilisation de la société civile centrafricaine sur la justice transitionnelle (12-13 décembre 2014), dans le cadre des préparatifs du Forum national de Bangui.

(1) Sur une définition plus détaillée de la justice transitionnelle, voir 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, 23 août 2004, p. 7.

(2) Après la première génération des CVR en Afrique anglophone (Afrique du Sud, Ouganda, Libéria, Sierra Leone), une deuxième génération a émergé en

diction qui découlerait de l'octroi du pardon et de la nécessité de poursuivre les auteurs d'abus des droits de l'homme et autres crimes internationaux ⁽³⁾. Ce problème se manifeste, en particulier, dans le contexte des activités des CVR, lors de l'octroi des amnisties mais aussi en cas de coexistence d'une CVR avec un mécanisme judiciaire (tribunal pénal spécial, par exemple). Au fil des ans, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), qui assume le leadership sur le thème de la justice transitionnelle au sein des Nations Unies, est parvenu à dégager un certain nombre de principes directeurs pour guider les Etats et les autres acteurs concernés par la recherche d'une solution au problème susmentionné. Ces principes ont été résumés par Mme Navanethem Pillay, alors Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, dans son adresse au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine sur « la réconciliation et la reconstruction après les conflits », à Kampala, le 23 octobre 2009 ⁽⁴⁾.

L'approche intégrée découlant de l'application des principes repris dans ce message a été formellement consacrée par le Secrétaire général des Nations Unies dans sa Directive sur l'approche des Nations Unies à la justice transitionnelle, qui encourage une combinaison appropriée de mécanismes de justice transitionnelle ⁽⁵⁾. L'inclusion de la justice dans les procédures des CVR est devenue une condition sine qua non de l'appui du HCDH au processus de justice transitionnelle. Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a concrétisé l'approche intégrée à la justice transitionnelle à travers la nomination d'un rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, qui constituent les quatre piliers de toute justice transitionnelle. Dans son premier rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, le premier titulaire de ce mandat, M. Pablo de Greiff, a souligné le rôle-clé de l'administration de la justice dans ce « carré des indivisibles », en déclarant :

Afrique francophone (République démocratique du Congo, Togo, Côte d'Ivoire et, en perspective, des projets très avancés de création de CVR au Burundi, en Guinée, au Mali, sans oublier le plaidoyer en faveur de telles institutions en République centrafricaine et au Tchad, notamment).

⁽³⁾ Voir Emmanuel GUE-MATCHA, *Les Commissions Vérité et les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 2014.

⁽⁴⁾ NATIONS UNIES (HCDH), « Message by Madam Navanethem Pillay, UN High Commissioner for Human Rights, to the Summit of the African Union on Reconciliation and Post-Conflict Reconstruction (Kampala, 23 October 2009) », Genève, octobre 2009, pp. 5-7 (document inédit).

⁽⁵⁾ NATIONS UNIES, « Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice », New York, 2010.

« Les poursuites ont contribué au renforcement de l'état de droit en assurant que les auteurs de violations ne restent pas impunis, montrant ainsi à la société que la justice est rendue, mettant en évidence la réalité des crimes sexistes et sexuels et affirmant les normes correspondantes. Comme le montre l'expérience, l'exercice de poursuites dans le contexte de la justice transitionnelle est de nature à bâtir et à renforcer les capacités des systèmes judiciaires nationaux. Cet élément est crucial si l'on veut enraceriner et pérenniser les réalisations permises par les mesures de justice transitionnelle qui sont limitées dans le temps et dans leur portée » ⁽⁶⁾,

⁽⁶⁾ NATIONS UNIES, « Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition », A/67/368, 13 septembre 2012, pp. 23-24.

⁽⁷⁾ AFRICAN UNION PANEL OF THE WISE, «Peace, Justice, and Reconciliation in Africa: Opportunities and Challenges in the Fight against Impunity», *The African Union Series*, New York, International Peace Institute, February 2013, pp. 21-22.

⁽⁸⁾ Voir Mutoy MUBIALA, « L'individu devant la justice au Zaïre. De l'arbre à palabres aux cours et tribunaux », *Penant* 102 (1990), pp. 182-197.

L'approche intégrée en matière de justice transitionnelle a été endossée par l'Union africaine. Dans un rapport rendu public en février 2013, le Panel des Sages de cette Organisation s'est appesanti, notamment, sur les liens entre la recherche de la vérité et de la réconciliation et l'administration de la justice ⁽⁷⁾.

En ce qui concerne particulièrement l'Afrique, la combinaison des CVR avec la justice refléterait l'essence de la palabre traditionnelle. En effet, dans le contexte de l'administration de la justice coutumière, la fonction principale de la palabre (qui implique les juges, les notables, les défenseurs de justice, les parties au conflit, leurs familles et le public) est moins de déterminer le gagnant ou le perdant que d'amener les parties au conflit ainsi que leurs familles respectives à la réconciliation, en vue d'une paix sociale durable au sein de toute la communauté. D'où la place centrale qu'occupe la procédure de conciliation dans le cadre de la justice rendue sous l'arbre à palabres, très loin du duel judiciaire de droit romano-germanique ⁽⁸⁾. Il convient de reconnaître, toutefois, que cette procédure s'appliquait dans des affaires moins graves que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre qui font l'objet de traitement à la fois par les CVR et des mécanismes judiciaires (nationaux et/ou internationaux).

Les relations entre les CVR et la justice dans la pratique des états africains

A l'exception notable du Burundi, la plupart des Etats africains répondant à des abus du passé dans un contexte d'après-conflit ont eu recours à une CVR et à un ou plusieurs mécanismes de type judiciaire. Les deux types de mécanismes ont été mis à contribution simultanément ou consécutivement.

1. L'approche simultanée

Dans cette première approche, on peut mentionner les expériences nationales de la Sierra Leone, de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire. Ces expériences ont été caractérisées par des rapports plus ou moins complémentaires entre les CVR et les mécanismes de type judiciaire engagés dans ces pays.

Sierra Leone

Suite à l'Accord de paix de Lomé de juillet 1999, visant à mettre fin à une guerre civile de près de 10 ans, le gouvernement de la Sierra-Leone a établi une CVR en 2000. Conformément à la loi l'instituant, cette CVR avait pour missions de documenter les violations des droits de l'homme perpétrés entre le 7 juillet 1991 et 1999, de combattre l'impunité, de répondre aux besoins des victimes, de promouvoir la réconciliation, et de prévenir la répétition de tels abus en Sierra-Leone. La CVR fut créée en même temps que le Tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone, une juridiction hybride composée de juges nationaux et internationaux, établi à la suite d'un Accord signé entre le gouvernement de ce pays et le Secrétaire général des Nations Unies. Ce Tribunal était chargé de poursuivre et de juger les auteurs présumés des crimes internationaux commis dans le contexte de la guerre civile, y compris l'ancien président libérien Charles Taylor. Pour des raisons de sécurité liées en particulier au procès contre ce dernier, le Tribunal pénal spécial fut délocalisé à La Haye ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Le 26 avril 2012, la Cour a condamné Charles Taylor, en première instance, à une peine de 50 ans d'emprisonnement. Celui-ci a fait appel contre ce jugement.

⁽¹⁰⁾ Sur les rapports entre les deux institutions, voir William SCHABAS, «Conjoined Twins of Transitional Justice? The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court», *Journal of International Criminal Justice* 2 (2004), pp. 1082-1099; UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE, "Roundtable on the Special Court for Sierra Leone and the Truth and Reconciliation Commission: Report", Washington, 24 October 2000.

⁽¹¹⁾ David K. ANDROFF, "Truth and Reconciliation Commissions (TRCs): An International Human Rights Intervention and Its Connection to Social Work", *British Journal of Social Work* 40 (2010), p. 1968.

⁽¹²⁾ William SCHABAS, "A Synergetic Relationship: The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone", *Criminal Law Forum* 15 (2004), pp. 4-5.

⁽¹³⁾ Voir Mutoy MUBIALA, «The Contribution of African Human Rights Traditions and Norms to United Nations Human Rights Law», *Human Rights & International Legal Discourse* 4 (2010), p. 229.

⁽¹⁴⁾ Joe ALIE, «Reconciliation and Traditional Justice: Tradition-based Practices of the Kpaa Mende in Sierra Leone», in: Luc HUYSE et Mark SALTER (éds.), *Traditional Justice and*

La CVR et la Cour pénale spéciale ont travaillé en synergie, malgré les spécificités de leurs mandats respectifs ⁽¹⁰⁾. Dès le départ, il y a eu une distinction des crimes relevant de chacune des deux instances ⁽¹¹⁾. Sans accord formel, la CVR et la Cour spéciale ont progressivement travaillé dans le même sens, en déclarant œuvrer réciproquement pour le même objectif : la contribution à la lutte contre l'impunité et à la justice après le conflit en Sierra Leone ⁽¹²⁾.

Bien que la CVR s'était focalisée principalement sur la réconciliation, elle a fait des recommandations pour la poursuite des auteurs présumés des violations graves des droits de l'homme, la réparation des préjudices subis par les victimes de ces violations et la mise sur pied d'institutions nationales des droits de l'homme ⁽¹³⁾. De même, la CVR a encouragé les auteurs présumés de ces violations et leurs victimes à recourir à la justice et aux procédures traditionnelles de réconciliation, dont le « Kpa Mende », pratiqué dans les régions du sud et de l'est ⁽¹⁴⁾. Sous ce dernier aspect, l'expérience sierra-léonaise se rapproche de celle des pays qui ont opté pour une approche différenciée à travers le fonctionnement successif de la CVR et des mécanismes judiciaires.

République Démocratique du Congo

La CVR congolaise a été établie en 2004, aux termes d'une loi organique adoptée conformément à l'Accord politique global et inclusif de 2002, signé à la suite du Dialogue inter-congolais (processus de Sun-City et de Pretoria). Pour des raisons aussi bien politiques (composition politisée) que de leadership, cette CVR n'a pas réellement fonctionné ⁽¹⁵⁾. Durant son parcours éphémère et ses deux ans d'existence, la CVR congolaise s'impliqua, toutefois, dans la médiation de quelques conflits locaux ⁽¹⁶⁾. Ce qui est important à noter dans le cas de la CVR congolaise, c'est qu'elle a été établie et a fonctionné au même moment où le gouvernement de la R.D.C. saisissait la Cour pénale internationale de la situation dont la CVR était censée s'occuper également, après avoir cherché en vain d'obtenir du Conseil de sécurité la création d'un tribunal pénal

international pour le Congo ⁽¹⁷⁾. Plus récemment, la publication du Rapport *Mapping* en 2010, a relancé les débats sur la relance de la justice transitionnelle en R.D.C. ⁽¹⁸⁾. Les projets en cours de discussion (création d'une cour spéciale avec participation internationale et établissement d'une nouvelle CVR) sont jusqu'ici envisagés dans une perspective dualiste, au détriment d'une approche holistique consacrant la complémentarité des deux projets.

Côte d'Ivoire

A la suite de la crise post-électorale de novembre 2010, qui constituait le point culminant d'un conflit ayant commencé plus d'une décennie plus tôt, le gouvernement ivoirien a pris plusieurs initiatives relevant de la justice transitionnelle. Parmi celles-ci, il convient de mentionner la création de la Commission Vérité, Dialogue et Réconciliation (CVDR) en mars 2011. Cette initiative cohabite avec plusieurs autres mécanismes nationaux créés par le gouvernement pour poursuivre et juger les auteurs présumés des violations des droits de l'homme commises en Côte d'Ivoire depuis 2002, y compris la saisine de la Cour pénale internationale (qui juge déjà l'ancien président Laurent Gbagbo, détenu à La Haye et qui a lancé des mandats d'arrêt contre d'autres dignitaires ivoiriens). Le travail de recherche de la vérité, du dialogue et de la réconciliation engagé par la CVDR est globalement gêné par les initiatives judiciaires prises par les autorités ivoiriennes actuelles. Plusieurs organisations des droits de l'homme les considèrent comme unilatérales, c'est-à-dire dirigées contre les personnes affiliées à l'ancien régime, alors qu'elles relèvent des abus graves des droits de l'homme qui auraient été perpétrés par toutes les forces, y compris les ex-rebelles qui sont affiliés au nouveau pouvoir mis en place depuis 2011. Cette situation a conduit M. Doudou Diène, alors expert indépendant du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur la situation des droits de l'homme en Côte d'Ivoire, à critiquer cette « justice à double vitesse », l'absence d'articulation entre les mécanismes judiciaires et la CVDR et la « fragmentation » des mécanismes de justice transitionnelle ⁽¹⁹⁾.

Reconciliation after Violent Conflict, IDEA, Stockholm, 2008, pp. 136-142.

⁽¹⁵⁾ Laura DAVIS et Priscilla HAYNER, « Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC », New York, mars 2009, p. 22.

⁽¹⁶⁾ Voir Elie NGOMA BINDA, « Justice transitionnelle en R.D. Congo. L'expérience de la Commission Vérité et Réconciliation », *Congo-Afrique* 47 (2007), pp. 438-454.

⁽¹⁷⁾ Dieudonné DIKU MPONGOLA, « République démocratique du Congo », in : *La justice transitionnelle dans le monde francophone : état des lieux, Conférence Paper 2/2007*, Berne, Département fédérales des affaires étrangères /Ministère des Affaires étrangères de la République française/Centre international pour la justice transitionnelle/Centre sous-régional des Nations Unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale, 2007, pp. 107-108.

⁽¹⁸⁾ Voir HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *République démocratique du Congo, 1993-2003 : Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, Genève, août 2010.

(¹⁹) NATIONS UNIES, « Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Côte d'Ivoire, Doudou Diène », A/HRC/25/73, 31 décembre 2013, pp. 4 et 11-12.

2. L'approche consécutive ou différenciée

A la fin de leurs travaux, plusieurs CVR ont fait des recommandations pour engager des poursuites judiciaires contre les auteurs présumés des violations des droits de l'homme et autres abus. Il en a été ainsi des CVR de l'Afrique du Sud, du Libéria et du Togo.

Afrique du Sud

La Constitution sud-africaine de 1993 avait mis l'accent sur la réconciliation nationale, pour répondre aux violations des droits de l'homme commises sous le régime de l'apartheid. Dans ce cadre, une référence spéciale était faite à l'*Ubuntu*, la philosophie africaine de l'humanisme (²⁰). Bien que la CVR sud-africaine ait privilégié le pardon accordé à ceux qui avaient reconnu leurs abus et présenté des excuses aux victimes, elle a référé à la justice des auteurs des violations des droits de l'homme qui n'avaient pas voulu s'excuser de leurs actes (²¹). Elle avait également recommandé des actions judiciaires pour indemniser les victimes des violations les plus graves des droits de l'homme. Il est, toutefois, à déplorer que le volet judiciaire du processus de justice transitionnelle sud-africaine n'ait pas été à la hauteur des attentes des victimes (²²).

(²⁰) Olivier KAMBALA WA KAMBALA, « Afrique du Sud », (note 17), p. 84.

(²¹) ANDROFF, « Truth and Reconciliation Commissions (TRCs) », note 11.

(²²) Voir Hlengiwe MKHIZE, « Truth Commissions : Actors in the Reconciliation Process », communication à la 29^{ème} Table ronde de l'Institut international du droit humanitaire, sur le thème : « Justice and Reconciliation: An Integrated Approach », San Remo, 6-9 septembre 2006 (document inédit).

Libéria

Etablie aux termes de l'Accord de paix d'Accra de 2003 visant à mettre fin à la guerre civile libérienne commencée en 1989, la CVR du Libéria avait pour mandat de répondre aux violations graves des droits de l'homme perpétrées dans ce contexte. Dans son rapport final, la CVR a recommandé l'octroi d'une amnistie à 36 personnes qui avaient perpétré des violations graves des droits de l'homme mais avaient publiquement reconnu leurs torts et avaient fait acte de regret et de repentance. Elle a aussi recommandé des poursuites judiciaires contre 8 seigneurs de guerre et 98 personnes identifiées comme auteurs présumés de violations graves des droits de l'homme, y compris des crimes économiques, ainsi que

des sanctions publiques contre 50 leaders politiques (dont l'actuelle présidente Ellen Johnson Sirleaf), les privant du droit d'exercer un mandat politique à l'avenir ⁽²³⁾. Enfin, la CVR libérienne a recommandé l'institution des comités nationaux dénommés « Palava Hut » (« cases à palabre ») dans tous les 60 districts du pays, afin de traiter de violations des droits de l'homme moins graves. Comme l'a souligné la CVR, cette procédure devrait permettre aux auteurs de ces violations et aux victimes vivant dans les mêmes communautés d'avoir un forum public pour se parler et contribuer à la réconciliation et à la réintégration, suivant la procédure de conciliation traditionnelle ⁽²⁴⁾.

Togo

La Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) du Togo a été établie le 25 février 2009, par décret présidentiel, conformément aux termes de l'Accord politique global signé par les acteurs politiques togolais, en août 2006, à la suite du Dialogue inter-togolais organisé pour sortir de la crise post-électorale de 2005. La CVJR a eu pour mandat de faire la lumière sur les violences politiques perpétrées dans ce pays depuis 1958 (année de l'indépendance du Togo). Grâce aux consultations nationales qui ont eu lieu en 2008, avec l'appui du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme au Togo, la population et la société civile ont pesé de tout leur poids pour inclure le vocable « justice » dans la dénomination de la CVR, dont la dimension est bien reflétée dans les missions dévolues à celle-ci, à savoir :

- Procéder à la mise en œuvre des recommandations issues de l'Accord Politique Global, en faisant la lumière sur les actes de violence à caractère politique commis par le passé et d'étudier les modalités d'apaisement des victimes ;
- Identifier à la suite d'enquêtes et d'investigations les auteurs responsables de ces violences et violations des droits de l'homme ;
- Proposer au gouvernement des mesures à prendre pour les réparations ainsi que les diverses formes de réparation des préjudices subis par les victimes ;

⁽²³⁾ Cette recommandation est restée lettre morte, Mme Johnson Sirleaf ayant été réélue comme présidente du Libéria et ayant obtenu, entre-temps, le prix Nobel de la Paix 2010 (en partage avec une militante des droits de l'homme libérienne).

⁽²⁴⁾ TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION (LIBERIA), « Final Report », vol. 1: Findings and Determinations (Rapport inédit); et "Consolidated Final Report, vol. 2, en particulier, le chapitre 15 (Recommendations on Accountability: « National Palava Hut » Program), pp. 363-367.

- Faire au gouvernement des recommandations portant sur le sort à réserver aux auteurs des violations des droits de l'homme les plus graves, les mesures à prendre pour éviter la répétition de ces actes de violence ainsi que des initiatives à prendre pour la lutte contre l'impunité et renforcer la réconciliation nationale.

En dépit de sa dénomination, la CVJR togolaise n'a pas eu de pouvoir judiciaire ou quasi-judiciaire. Toutefois, elle a fonctionné comme un mécanisme « pré-judictionnel », rassemblant des matériaux et preuves et recueillant des témoignages de nature à être utilisés par les cours et tribunaux. Comme elle l'a d'ailleurs exprimé dans sa recommandation 68,

« La CVJR recommande que les investigations se poursuivent en particulier sur les cas d'assassinats, d'exécutions sommaires, de tortures et traitements inhumains, de disparitions forcées, même pour les faits couverts par l'amnistie, et ceci dans le but de faire la lumière sur ces événements. Ces investigations ultérieures en vue de poursuites éventuelles, qui seront menées par les instances appropriées, concernent surtout les auteurs présumés des violations les plus graves. » ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ REPUBLIQUE TOGOLAISE, COMMISSION VERITE, JUSTICE ET RECONCILIATION, « Rapport final », vol. 1 (Activités, rapport d'investigations et recommandations), Lomé, 2012, p. 288 (document inédit).

Aux dernières nouvelles, la CVJR togolaise était en train de mettre en place un comité de suivi de ses recommandations.

3. L'approche solitaire : le cas du Burundi

L'approche solitaire dans l'utilisation d'une CVR consiste pour un Etat de lui reconnaître la responsabilité d'examiner les crimes du passé, sans aucun mécanisme judiciaire. L'exemple le plus saillant et d'actualité de l'approche solitaire est la solution adoptée par le Burundi. Pourtant, rien ne prédisposait ce pays à emprunter cette approche, par ailleurs très rare dans la pratique africaine. En effet, depuis 1996, le gouvernement burundais était en consultation et en négociation avec le Secrétariat général des Nations Unies, en particulier à travers le Haut-Com-

missariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Bureau pour les affaires juridiques de l'ONU, pour la mise en place d'un système de justice transitionnelle. L'option qui a longtemps prévalu et a été même endossée par le Conseil de sécurité de l'ONU a consisté à créer une commission de vérité et réconciliation et un tribunal spécial, proche du modèle sierra-léonais, voire suivant une formule différenciée, à savoir la création préalable d'une CVR, suivie de la mise en place d'un tribunal spécial, qui serait chargé de poursuivre et de juger les auteurs présumés des violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire perpétrées depuis l'indépendance du pays (1962). L'option combinant une CVR et un tribunal spécial a été plébiscitée et légitimée par les consultations nationales qui ont eu lieu à travers le pays et auprès des Burundais de la diaspora en 2011 ⁽²⁶⁾. A la grande surprise des victimes, des organisations de la société civile et des partenaires internationaux du Burundi, la Loi relative à la création de la CVR burundaise ⁽²⁷⁾ omet toute référence à un processus judiciaire et au tribunal spécial longtemps soutenu par l'ONU. Cette solution va à l'encontre des intérêts des victimes et renforce la culture de l'impunité. Le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, qui a visité le Burundi en décembre 2014, a déclaré, à la fin de sa visite, que « se concentrer sur le pardon est un risque pour la justice et la réconciliation [...] ». La promesse de vérité et de justice reste toujours à réaliser quatorze ans après l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation » ⁽²⁸⁾.

Implications pour le projet de justice transitionnelle en république centrafricaine

La RCA est plongée dans un conflit sans précédent depuis décembre 2012. Ce conflit politique, avec une connotation communautaire et religieuse, est émaillé de violations graves et massives des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international pénal, amenant la communauté internationale à intervenir sur plusieurs plans. Sur le plan judiciaire, il convient de

⁽²⁶⁾ « Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi », Bujumbura, 2010, pp. 84-90.

⁽²⁷⁾ « Loi n° 1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation », Bujumbura, 20 pp. (document inédit).

⁽²⁸⁾ NATIONS UNIES (HCDH), « Communiqué de presse », 16 décembre 2014.

mentionner l'implication de la CPI et le projet de création d'une cour pénale spéciale. De nombreuses voix, aussi bien au niveau national qu'international, ont également recommandé la mise en place de mécanismes nationaux et/ou locaux de réconciliation nationale. Il est important de noter que la RCA ne sera pas à son premier processus de réconciliation nationale. Les nombreux conflits qu'a connus le pays se sont clôturés par des dialogues ou fora nationaux préconisant le pardon et la réconciliation. Ceux-ci ont, toutefois, été l'occasion d'octroi généralisé d'amnisties aux auteurs et commanditaires de violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire. L'exclusion de la voie judiciaire dans les processus passés de justice transitionnelle a largement contribué à la culture de l'impunité prévalant dans le pays. Sur la base de ces expériences du passé et des enseignements à tirer de celles des autres pays africains, il convient d'examiner successivement les enjeux, les défis, les opportunités et les perspectives d'un nouveau processus de justice transitionnelle en RCA.

1. Enjeux

En termes d'enjeux, je pense qu'il y en a un qu'il faut absolument souligner. La RCA est à la croisée des chemins pour sa survie. Pour illustrer cette situation, l'on pourrait comparer le pays à une personne sérieusement malade transportée au service des urgences d'un hôpital. Devant l'équipe médicale à son chevet, la personne malade a une double option, soit évoquer seulement le mal qu'il ressent (symptômes), soit parler de ce mal en parlant des antécédents personnels et/ ou familiaux en matière sanitaire. L'avantage de la deuxième option est de permettre à l'équipe médicale d'aller au plus profond des examens en cherchant à identifier les racines du mal, pour que le malade ne rechute pas. La RCA est dans la même situation que ce malade. Une grande partie de sa guérison durable dépend, en effet, non seulement de l'examen de la situation actuelle, caractérisée par des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, mais aussi de son passé, émaillé d'abus de toutes sortes. En effet, les violations recensées dans le contexte de la crise actuelle, même si elles se singularisent par leur étendue, ne sont pas nouvelles. Elles ont une longue histoire qui a produit une culture de l'impunité bien installée.

Pour mieux répondre aux deux aspects du mal centrafricain, il convient de procéder au traitement du présent et du passé. L'une des solutions proposées est la justice transitionnelle. Cette proposition est sans aucun doute basée sur les expériences récentes dans plusieurs pays en situation de conflit ou d'après-conflit, notamment en Afrique. Comme on l'a mentionné, l'ONU a contribué à la formulation des principes devant régir ce domaine. Par ailleurs, ceux-ci ont été particulièrement promus dans la région par les trois conférences

régionales organisées à ce jour par le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique. Par ailleurs, et c'est important de le noter ici, l'ONU reconnaît qu'il n'y a pas un modèle de justice transitionnelle transposable d'un pays à l'autre. Chaque initiative doit répondre à un contexte particulier ou spécifique, même si l'on peut légitimement s'inspirer de certaines bonnes pratiques développées ailleurs. Le besoin sinon l'impératif de contextualisation de la justice transitionnelle s'explique, notamment, par l'existence des défis spécifiques à chaque pays. Quels sont les défis auxquels la RCA fait actuellement face ?

2. Défis

Ces défis sont nombreux. Je me limiterai à en mentionner quelques-uns qui me paraissent fondamentaux et qui sont, de surcroît, intrinsèquement liés entre eux :

1. la culture de l'impunité ;
2. l'héritage ou le legs des abus du passé, qui est très lourd ; ces abus n'ont jamais été soldés, les pouvoirs ou dirigeants successifs du pays ayant développé une tradition d'amnistie permanente et généralisée ;
3. l'approche politicienne et élitiste des dialogues nationaux organisés dans le pays à ce jour ; le débat actuel entre les tenants de la réconciliation par « le haut » (politiciens) et par « la base » (société civile) illustre la gravité de ce défi et menace l'inclusivité du processus ;
4. la prolifération des initiatives en matière de justice transitionnelle : il y a lieu de noter, en particulier, les initiatives de type judiciaire (Cour pénale internationale, projet de cour pénale spéciale composée de magistrats nationaux et étrangers, en cours de discussion) et les initiatives de type non-judiciaire (projet de commission de vérité et réconciliation, initiatives de réconciliation intercommunautaire à la base). Il conviendrait de veiller à l'articulation de ces initiatives pour ne pas répéter l'échec de la pratique dualiste ayant prévalu jusqu'ici en Afrique, comme démontré plus haut ;
5. l'appropriation nationale du processus : ce défi est important même s'il est mentionné en dernier, compte tenu de l'engagement sans précédent des acteurs internationaux en RCA à la suite de la crise actuelle, il convient de veiller à ce que ceux-ci ne confisquent pas le leadership aux Centrafricains. L'appui international devrait constituer un appoint et ne pas se substituer aux acteurs locaux et nationaux.

3. Opportunités

Trois opportunités méritent d'être mentionnées comme facteurs de nature à favoriser le processus de justice transitionnelle envisagé en RCA.

Premièrement, l'existence d'initiatives locales de réconciliation, certes encore isolées, mais qui constituent un élément de nature à impulser une dynamique pour la culture de la paix, de la tolérance et de la réconciliation au niveau national.

Deuxièmement, l'action menée par la Plate-Forme Interreligieuse pour la réconciliation en RCA. Dirigée par trois leaders religieux appartenant aux confessions catholique (Mgr Dieudonné Nzapalainga), protestante (Pasteur Guerekoyame-Gbangou) et musulmane (Imam Oumar Kobine Layama), cette Plate-forme est en train de jouer un rôle de catalyseur dans le processus en cours. Il convient de souligner leur vision et approche de la réconciliation nationale, qui tranche avec celle privilégiée actuellement par les leaders politiques, qu'ils ont partagée avec l'ancienne Haut-Commissaire aux droits de l'homme ⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ World Evangelical Alliance, «The Contribution of the Interfaith Platform to the Reconciliation Process in the Central African Republic», Genève, The Henry Dunant Human Rights Series, juin 2014, p. 15.

Enfin, troisièmement, l'organisation du Forum national de Bangui, en janvier 2015, offre une occasion aux acteurs centrafricains de confirmer la vision qui vient d'être mentionnée et surtout de choisir le type de justice transitionnelle adapté à la situation du pays.

Conclusion

Il ressort de l'analyse qui précède que c'est le système dualiste qui domine le paysage ou le cadre relationnel des CVR avec la justice. En effet, le système solitaire mis en place au Burundi est exceptionnel. Dans les deux approches (simultanée et consécutive) relevant du système dualiste, il convient de noter des différences de coordination, de coopération et de complémentarité entre les CVR et les mécanismes judiciaires. Seule l'expérience de la Sierra Leone offre un exemple de complémentarité entre les deux modalités, même si elle est encore loin de constituer un modèle d'intégration tel que préconisé par le Cadre politique de l'Union africaine sur la justice transitionnelle. Cela a un impact sur l'évaluation des expériences des pays africains dans ce domaine, globalement négative. Il convient de tirer les leçons de ces expériences,

en articulant mieux les relations entre une CVR et les solutions judiciaires dans un contexte donné. Le projet du lancement d'un nouveau processus de justice transitionnelle en RCA offre une occasion d'une bonne combinaison et articulation entre les mécanismes non judiciaires (CVR et initiatives de réconciliation locales/communautaires) et judiciaires (CPI et projet de cour pénale spéciale), afin de contribuer efficacement à la lutte contre la culture de l'impunité dans ce pays en proie à un conflit majeur depuis 2012. ■



Abonnez-vous ou offrez un abonnement 2015

1 an = 10 numéros