

Le rôle des parlements dans l'aboutissement du processus de réconciliation



Le rôle des parlements dans l'aboutissement du processus de réconciliation

2005



UNION INTERPARLEMENTAIRE

Remerciements

Ce guide a été rédigé par M. Mark Freeman.

Un certain nombre de parlements de pays qui, d'une manière ou d'une autre, ont dû faire face aux questions relatives au sujet du guide y ont aussi apporté une contribution précieuse. L'Union interparlementaire et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale l'ont complété par un travail éditorial et des observations.

Maquette de couverture de M. Jacques Wandfluh, Studio Infographie (Suisse)
Impression par SADAG S.A. (France)

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire et de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.

La présente publication est diffusée, à condition qu'elle ne soit prêtée, vendue ni autrement diffusée, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-249-5 (UIP)

ISBN 91-85391-50-6 (International IDEA)

Avant-propos

Pour que la transition vers la paix après une période de conflit puisse aboutir, il faut un parlement qui fonctionne bien. Or, dans bien des situations d'après conflit, le Parlement n'existe plus ou n'a été rétabli que très récemment. Dans ce dernier cas, sa capacité à résoudre les énormes difficultés que soulève la réconciliation est généralement limitée. La présence d'un parlement véritablement représentatif de toutes les composantes de la société et offrant une tribune nationale propice à un échange de vue libre et ouvert est en soi la preuve manifeste qu'un processus de réconciliation est en cours. C'est aussi un facteur déterminant de renforcement du processus de réconciliation.

L'Union interparlementaire (UIP) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) ont décidé de publier un guide succinct afin de mieux cerner le rôle particulier des parlements des pays qui ont traversé, ou traversent actuellement, une période de transition d'après-guerre et de mettre en évidence les écueils à éviter sur la voie de la réconciliation.

Les périodes de transition se caractérisent souvent par la très grande diversité des problèmes économiques, sociaux et politiques à résoudre. L'un d'entre eux a un impact déterminant sur l'échec ou le succès du processus de réconciliation: la manière dont une nation gère les séquelles de violations des droits de l'homme à grande échelle. C'est à cette question que le présent guide tente de répondre. On y définit les dilemmes moraux, juridiques et politiques les plus fréquemment associés aux transitions démocratiques ou d'après-guerre, on y analyse la signification de la réconciliation et on y décrit divers mécanismes de justice transitionnelle. On y examine en particulier les moyens par lesquels les parlements peuvent promouvoir la réconciliation dans leurs pays respectifs en temps de transition et les mesures que d'autres parlements peuvent prendre pour contribuer au processus de réconciliation.

Nous tenons à exprimer notre sincère gratitude à M. Mark Freeman, auteur du guide, qui a su rendre compte de manière précise des problèmes inhérents au processus de réconciliation. Nous remercions également les parlements des observations et suggestions très précieuses qu'ils ont formulées tout au long de la rédaction du Guide. Leurs contributions ont considérablement enrichi le texte et ont permis de mettre en évidence toute la diversité des situations.

Nous sommes convaincus que cet ouvrage contribuera utilement aux efforts louables que déploient les parlements et les autres parties intéressées pour promouvoir la réconciliation, l'harmonie et la coexistence pacifique dans les pays qui sortent d'un conflit. Nous espérons qu'il contribuera à encourager l'adoption de mesures résolues et la poursuite du débat sur les moyens à mettre en œuvre pour examiner les blessures du passé et faire en sorte qu'elles se referment, au lieu de les ignorer ou de les dissimuler. Ce n'est qu'à ce prix que l'on pourra bâtir un avenir viable.



Anders B. Johnsson
Secrétaire général
Union interparlementaire



Karen Fogg
Secrétaire générale
Institut international pour la démocratie
Et l'assistance électorale (IDEA)

Table des matières

I. Dilemmes de la transition	5
A. Types de transition	5
B. Dilemmes fréquents et réponses ..	5
C. Principaux enseignements	6
II. Approches de la réconciliation	8
A. Ce qu'est et ce que n'est pas la réconciliation	8
B. Réconciliation et justice transitionnelle	8
III. Comment les parlements peuvent-ils contribuer à la réconciliation dans leurs pays	10
A. Rôle général des parlements	10
B. Opportunités spécifiques offertes aux parlements nationaux	11
■ Commissions de vérité et instances similaires	11
■ Mesures de réparation	14
■ Réformes de la justice	17
■ Amnisties	18
■ Procès	19
IV. Comment les parlements tiers peuvent-ils contribuer à la réconciliation?	21
A. Rôle des parlements tiers	21
B. Ce que vous pouvez faire en qualité de membre d'un parlement tiers	21
■ Recommandations générales	21
■ Recommandations relatives aux initiatives multilatérales	22
V. Bibliographie complémentaire	23

I. Dilemmes de la transition

A. Types de transition

Ce guide examine la question de la réconciliation dans deux contextes: les transitions d'un régime autoritaire à un système démocratique, et celles de temps de guerre à temps de paix. Depuis le début des années 1970, le monde a été témoin d'une série de transitions vers la démocratie pour l'essentiel en Europe du Sud dans les années 1970, puis en Amérique latine dans les années 1980, en Afrique et en Europe centrale et orientale dans les années 1990. Dans la même période, de nombreux pays ont aussi traversé des périodes de guerre civile.

Dans certains cas, le retour à la démocratie ou à la paix s'est opéré rapidement et sans difficulté. Ce fut ainsi le cas de la démocratisation de la Grèce dans les années 1970. Les anciens dirigeants militaires grecs avaient perdu la confiance de l'opinion publique, et le gouvernement successeur pouvait s'appuyer sur une tradition démocratique. D'autres transitions démocratiques ou d'après-guerre se sont révélées plus lentes et plus partielles. Ainsi, dans les années 1990, le retour à la démocratie du Chili s'est manifesté par l'élection d'un président civil mais a laissé intacte une puissante structure militaire, dont faisait partie le général Augusto Pinochet, chef de l'Etat sous la dictature.

Le rythme et l'ampleur d'une transition reflètent souvent la cause de son déclenchement. Dans certains cas, les transitions ont été amorcées par une intervention extérieure (Iraq). Dans d'autres, elles sont le produit de négociations avec la participation formelle de structures internationales comme les Nations Unies (ONU) (Guatemala) ou sans (Ghana), avec en préalable une large amnistie (Sierra Leone) ou sans (Portugal). Mais il existe d'autres scénarios, déclencheurs ou accélérateurs: une rébellion armée (Afrique du Sud), un référendum (Chili), un scandale (Pérou) ou une élection régulière (Serbie-et-Monténégro).

Les modalités de chaque transition qu'elle résulte d'une intervention, d'une négociation, d'une rébellion armée, etc. déterminent pour une large part les perspectives de consolidation de la démocratie ou de la paix puis, par la suite, les probabilités de progrès en matière de réconciliation. Cependant, il serait irresponsable de se livrer à des généralisations. Chaque transition, comme chaque pays, est unique.

B. Dilemmes fréquents et réponses

Malgré leurs différences, les gouvernements successeurs se heurtent souvent aux mêmes problèmes moraux, juridiques et politiques lors de transitions démocratiques ou d'après-guerre, au premier rang desquels la question de la gestion du passé.

Les pays sortant de conflits armés ou de régimes autoritaires ont pour point commun d'avoir souffert de violations significatives des droits de l'homme et des préceptes humanitaires. Que des exactions aient été commises à très grande échelle (Cambodge) ou qu'elles aient été relativement plus mesurées (Panama), que la guerre ou la dictature aient été de longue durée (Sri Lanka) ou plus courte (Madagascar), que les pires violations aient été commises longtemps avant la transition (Espagne) ou jusqu'au moment de son déclenchement (Timor Leste), que les auteurs en aient été des représentants de l'État (Salvador), des forces indépendantes (Sierra Leone) ou les deux, à parts égales,

(Mozambique), les nouveaux gouvernements font face à un dilemme: que faire de cet héritage dramatique.

Le champ de la « justice transitionnelle » s'est développé en réponse à ce dilemme. L'objectif de la justice transitionnelle est de gérer les séquelles laissées par ces violations d'une manière large et globale, en englobant simultanément toutes les facettes de la justice: pénale, corrective, sociale et économique. Elle s'appuie sur l'idée selon laquelle une politique judiciaire responsable doit comprendre des mesures visant simultanément la sanction des crimes passés et la prévention de crimes futurs. Cette approche reconnaît aussi que les pressions en faveur de la condamnation des criminels ne sauraient prévaloir sur tout et qu'elles doivent au contraire être compensées par la nécessité de favoriser la paix, la démocratie, un développement équitable et l'État de droit.

En réalité, les pays sortant de périodes de violations massives font face à la tentation inévitable de la « justice expéditive ». Dans un nombre significatif de cas, les gouvernements de transition sont, dans les faits, forcés de choisir entre justice et maintien de la paix, justice et préservation de la démocratie. Même lorsque de tels risques semblent plus faibles, l'étendue des violations passées, la faiblesse du système judiciaire local, l'adoption de lois d'amnistie et la pénurie de moyens humains et financiers rendent souvent impossible un fonctionnement normal de la justice: imagination et compromis deviennent deux impératifs concomitants. En fait, les systèmes judiciaires sont conçus pour gérer les crimes lorsqu'ils sont l'exception et non la règle. Si les crimes deviennent la règle, ces systèmes ne sont pas assez solides pour y faire face. En conséquence, dans la plupart des cas de justice transitionnelle, si ce n'est dans tous les cas, d'autres outils sortant largement du cadre des tribunaux s'avèrent nécessaires pour amener les responsables de crimes passés à répondre de leurs actes.

En théorie et en pratique, la justice transitionnelle s'appuie sur quatre instruments ou mécanismes: les procès (civils ou pénaux, nationaux ou internationaux, dans le pays ou à l'étranger), les structures d'enquêtes (notamment les commissions de vérité et leurs équivalents nationaux ou internationaux), les mesures de réparation (qu'elles soient de nature symbolique ou qu'elles visent l'indemnisation, la restitution ou à la réhabilitation) et les réformes de la justice (réformes des lois, des institutions et de la gestion du personnel). Elle renvoie aussi à d'autres aspects tels que l'amnistie, la corruption, le désarmement et question essentielle au regard de ce guide la réconciliation. Tous ces mécanismes et questions sont examinés ci-après, avec des références spécifiques au rôle des parlements.

C. Principaux enseignements

Du fait de la diversité des défis que doivent relever les gouvernements successeurs lors de transitions démocratiques et d'après-guerre, le jugement des crimes passés pourrait apparaître comme un luxe, voire un risque. De fait, la tentation de se consacrer en priorité au rétablissement économique et social et de laisser de côté les questions de justice est forte.

Pourtant, une des leçons essentielles qui ressort des expériences passées est que dans la plupart des cas, la mise en œuvre de la justice transitionnelle se révèle hautement profitable. À de rares exceptions près, les transitions démocratiques ou d'après-guerre les plus réussies ont été celles lors desquelles les gouvernements successeurs ont, non sans risque et malgré tous les obstacles, tenté en toute bonne foi d'affronter les violations passées. En témoigne, en particulier, l'exemple de pays comme l'Argentine, le Chili, l'Allemagne, la Grèce, le Pérou et l'Afrique du Sud. Certes, les mesures de justice transitionnelle appliquées dans ces pays ont été, tant par nécessité qu'en raison du fonctionnement de la justice, partielles et incomplètes. Néanmoins, le fait que ces gouvernements n'aient

pas complètement ignoré les pires injustices commises dans le passé les a sans doute renforcés plutôt qu'affaiblis.

Plusieurs leçons importantes se dégagent de l'examen de ces cas et d'autres tentatives moins « réussies ».

❖ **Tirer le meilleur parti des « périodes de transition »**

Premièrement, les gouvernements successeurs devraient faire en sorte de tirer le meilleur parti des « périodes de transition », pendant desquelles leurs pays bénéficient de ressources internationales significatives, suscitent une attention soutenue (particulièrement lorsqu'une mission de rétablissement de la paix de l'ONU est sur place) et alors que le soutien politique et populaire en faveur de mesures de justice transitionnelle est à son maximum. Cela ne signifie pas pour autant que les procès et les travaux des commissions de vérité doivent débiter immédiatement. De fait, une approche progressive de la justice transitionnelle est généralement préférable. En revanche, les gouvernements auraient plutôt intérêt à traiter dès que possible, de la question des crimes commis pendant la période précédente.

❖ **Garantir une vraie justice**

Deuxièmement, les gouvernements ne devraient pas faire de la justice expéditive le principe déterminant de leur gestion des crimes passés. S'il s'agit de rompre avec les principes antérieurs, la justice doit être rendue différemment et doit être perçue comme telle. Dans de nombreux pays d'Europe de l'Est, dans les années 1990, les individus suspectés d'avoir appartenu à l'ancienne hiérarchie communiste furent souvent exclus de la fonction publique sans autre forme de procès ou furent l'objet de purges. Ces méthodes portèrent atteinte, sans que cela soit nécessaire, à la légitimité morale des nouveaux gouvernements, dans leurs pays comme à l'étranger.

❖ **Susciter des attentes réalistes**

Troisièmement, les gouvernements devraient veiller à contenir les attentes de l'opinion publique. Lors de transitions démocratiques ou d'après-guerre, de nombreux aspects peuvent mal tourner : des procès importants peuvent être perdus, les recommandations des commissions de vérité peuvent être ignorées, l'indemnisation des victimes peut se révéler trop coûteuse et la réconciliation peut être lente et superficielle. Les gouvernements devraient, dès lors, être prudents quant à leurs promesses; le soutien de l'opinion peut rapidement céder la place à la désillusion dès les premières étapes de la transition.

❖ **Garantir la mise en place d'un ensemble efficace de mécanismes de justice transitionnelle**

Quatrièmement, les gouvernements ne devraient pas perdre de vue les relations complexes entre les différents mécanismes de la justice transitionnelle. Ainsi, il pourrait être ou ne pas être souhaitable : de permettre l'échange d'informations entre les tribunaux et les commissions de vérité; de débiter les procès avant la conclusion du processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) ou de confier à une commission de vérité le soin d'amnistier ou d'accorder des réparations. Ces questions, comme d'autres, méritent d'être prises en considération dès le début, pour s'assurer que les différentes dispositions prévues seront complémentaires plutôt que contradictoires, et pour éviter toute confusion de la part de l'opinion publique quant aux objectifs qu'elles visent et à leur mise en œuvre.

Dans l'absolu, la meilleure et peut-être la seule recommandation à donner aux gouvernements successeurs est d'aller aussi loin que possible en matière de justice transitionnelle mais avec prudence. Même si cela implique parfois de faire passer au second rang, voir de sacrifier les droits des victimes au profit d'objectifs collectifs comme la paix, le développement économique et le renforcement de la démocratie, les gouvernements de transition doivent éviter par-dessus tout un retour en arrière. En effet, ils ne peuvent ignorer le fait que, sans paix et démocratie, la plupart des objectifs fondamentaux de la justice transitionnelle et notamment la réconciliation - ne peuvent être atteints.

II. Approches de la réconciliation

A. Ce qu'est et ce que n'est pas la réconciliation

Invariablement, le terme « réconciliation » est repris dans les discours publics en période de transition démocratique ou d'après-guerre.

Dans le débat sur le sens de la réconciliation, la distinction la plus fréquente consiste à opposer la réconciliation entre personnes (ou individuelle) à la réconciliation « collective » (ou nationale). La réconciliation entre individus est peut-être la forme de réconciliation la plus significative. Lorsqu'elle est réussie, elle peut avoir un effet réparateur aux plans émotionnel et spirituel, tant pour la victime que pour son agresseur. Dans l'ensemble, toutefois, elle est assez rare. La réconciliation collective qu'elle soit entre communautés voisines, ou groupes ethniques, religieux ou politiques opposés est un concept plus abstrait. De fait, la formule « réconciliation nationale » peut sembler parfois excessivement vague. Il ne fait néanmoins aucun doute qu'on observe périodiquement les deux types de réconciliation.

On s'accorde généralement à reconnaître que la réconciliation est un processus de longue haleine. Selon le contexte considéré et la position occupée dans ce contexte, le processus peut commencer à diverses étapes. La réconciliation peut débiter, pour certains, à la table de négociations, pour d'autres, lorsque les criminels ont été jugés et condamnés, lorsque les réparations ont été payées ou dès lors que des excuses ont été présentées. Pourtant, s'il existe plusieurs points de départ possibles, la fin du processus n'est pas clairement identifiable. Le processus est permanent, surtout dans les pays où les effets de la guerre ou de la terreur d'État ont été profonds et durables.

L'ouvrage de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), Réconciliation après un conflit violent: un guide, décrit les leçons les plus importantes en matière de réconciliation. Il y est établi qu'il n'existe pas un seul chemin en matière de réconciliation, que nul ne peut qualifier l'ensemble du processus de « succès » ou d'« échec », et que la réconciliation doit prendre en compte le contexte local et être conduite par les acteurs locaux. Il y est noté également qu'il existe trois phases dans un processus de réconciliation: la suppression de la peur, le retour de la confiance et de l'espérance, la création de l'empathie.

B. Réconciliation et justice transitionnelle

Si le terme de réconciliation est étroitement associé à la notion de justice transitionnelle, la relation entre réconciliation et justice transitionnelle n'en est pas moins complexe et souvent tendue.

Considérons le rapport entre poursuites judiciaires et réconciliation. Certaines observations suggèrent que les victimes sont moins susceptibles d'accepter une réconciliation en l'absence d'efforts pour que les auteurs rendent compte de leurs crimes. Les jugements permettent d'individualiser la culpabilité et ainsi de réduire les stéréotypes et le sentiment de culpabilité par association des membres d'un même groupe. Ils permettent aussi de dissiper les mythes douloureux et les déformations de faits historiques, causes de ressentiment pour les victimes et sources de conflits futurs. Par exemple, les déclarations de responsables des Serbes de Bosnie reconnaissant tardivement leurs participations dans les massacres de Srebrenica ont été en partie portées au crédit des efforts du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Toutefois, dans certaines circonstances, les poursuites peuvent compliquer d'importants programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion en incitant les leaders des rebelles ou des forces insurgées à résister au démantèlement de leurs armées. De la même manière, les efforts pour mettre un terme à des conflits ou persuader des régimes non démocratiques d'abandonner le pouvoir (et créer ainsi la possibilité de certaines formes de réconciliation) pourraient parfois être compliqués par la revendication absolue de jugements. Lorsque la seule motivation est d'ordre politique, ces procès peuvent apparaître injustes, vengeurs, partiels et renforcer ainsi les animosités et le ressentiment.

Considérons également la relation entre la vérité et la réconciliation. Nombreux sont ceux qui estiment qu'il est nécessaire d'établir la vérité pour avancer dans la réconciliation. De fait, la raison pour laquelle de nombreuses commissions ont été intitulées « de vérité et de réconciliation » repose en partie sur l'idée que l'établissement de la vérité conduira à la réconciliation. Pourtant, l'expérience montre que, dans la plupart des pays, le travail des commissions de vérité, aussi louable soit-il, ne produit pas cet effet. Loin de garantir la réconciliation, la vérité n'est qu'un ingrédient de sa réalisation. Ainsi, répandre l'idée selon laquelle, en dévoilant la vérité, des commissions de vérité déboucheront automatiquement sur une réconciliation est susceptible de décevoir l'opinion publique et de donner le sentiment d'un échec de leurs travaux.

La relation entre les mesures de réparation et la réconciliation est tout aussi complexe. Le plus souvent, la justice transitionnelle s'exerce dans des contextes caractérisés par une sévère pauvreté. Si, dans ces conditions, des compensations sont allouées sans règles bien définies ou utilisées à des fins de clientélisme politique, cela peut susciter divisions et conflits en excluant, par exemple, de manière évidente certaines catégories éligibles de victimes. De telles exclusions peuvent compliquer les efforts de réconciliation et aboutir à un ressentiment historique. De la même manière, si le paiement des réparations se situe à un niveau trop faible ou s'applique selon des conditions trop restrictives, les victimes pourraient rester insatisfaites ou, pire, y voir « le prix du sang », ce qui irait à l'encontre de l'objectif de la réconciliation. De tels effets néfastes peuvent toutefois être atténués en présentant l'indemnisation comme un geste de reconnaissance des souffrances endurées, et non comme un remboursement intégral du préjudice. La satisfaction des victimes peut aussi être facilitée en adoptant une approche plus globale, incluant non seulement diverses formes de réparations (excuses officielles et monuments publics par exemple) mais aussi, parallèlement, des démonstrations d'intérêt pour les victimes (procès pénaux et commissions de vérité).

En ce qui concerne la relation entre les réformes judiciaires et la réconciliation, il est évident que l'absence de réformes réelles peut aggraver le manque de confiance envers les institutions gouvernementales et soulève la question de la détermination des autorités à remédier aux causes profondes du conflit passé ou de la répression. Ainsi, en cas de conflit horizontal, lors duquel l'État a lui-même entretenu et facilité les violations, l'absence de réformes pourrait limiter l'ampleur avec laquelle un groupe ayant souffert de la violence d'Etat est disposé à désarmer, démobiliser et réintégrer la col-

lectivité nationale. Seules d'authentiques réformes peuvent renforcer la confiance, et la confiance est un aspect indispensable de la réconciliation.

En résumé, il est juste de dire que les dispositions de justice transitionnelle, conçues et mises en œuvre avec prudence et équité, faciliteront généralement le processus de réconciliation. Il est vrai que la réconciliation pourrait dépendre, tout autant ou davantage encore, d'autres facteurs, tels que l'amélioration des conditions économiques, l'organisation d'élections, le temps qui passe, ou l'effet réparateurs de coutumes ou rituels locaux. Dans le même temps, cela ne devrait pas diminuer la détermination des gouvernements à affronter les causes et les conséquences des violations passées, et cela parce que, lorsque les coupables sont tenus de rendre des comptes, lorsque les faits sont ouvertement étudiés, lorsque des excuses sont faites et des indemnités versées, lorsque les institutions pénales sont réformées, la réconciliation a de meilleures chances de réussir.

III. Comment les parlements peuvent-ils contribuer à la réconciliation dans leurs pays?

A. Rôle général des parlements

Il va sans dire qu'un des rôles fondamentaux du parlement, quel que soit le pays, est de d'établir la législation. Pourtant, leur rôle va bien au-delà: Les parlements peuvent aussi avoir pour mission de surveiller l'exécutif et sont chargés d'adopter le budget de l'État. Par ailleurs, l'institution parlementaire et le fonctionnement des parlements revêtent une importance particulière au regard du processus de réconciliation, et ce pour les raisons suivantes:

Premièrement, le parlement est l'instance nationale délibérante au sein de laquelle des positions, des préoccupations et des intérêts divers peuvent s'exprimer dans le cadre d'un débat qui doit permettre de dégager des solutions répondant à l'intérêt commun. Le processus s'opère dans les deux sens: les citoyens transmettent leurs souhaits et leurs opinions aux parlementaires qui les représentent, tandis que ces derniers s'efforcent de communiquer et d'expliquer aux personnes qu'ils représentent la teneur et les conclusions du débat parlementaire. Dans le cadre de cet échange, les parlementaires interviennent en qualité de guides d'opinion. Ils peuvent à ce titre lancer et orienter le débat public sur des questions qui présentent un caractère d'urgence et contribuer efficacement à promouvoir la tolérance et la réconciliation.

De toute évidence, il ne serait guère réaliste d'attendre d'un parlement qu'il remplisse toutes ces fonctions durant les tout premiers stades de la période d'après-guerre. En effet, s'il a survécu au conflit, le parlement peut être considérablement affaibli et ne disposer que de moyens limités pour résoudre les problèmes liés au processus de réconciliation. La mise en place d'un parlement efficace en temps de transition constitue indéniablement un défi de taille dans la quasi-totalité des cas et revêt une importance majeure aux fins du processus de réconciliation, quelle qu'en soit la nature. Dès lors qu'un parlement offre une tribune nationale propice à un échange de vue libre et ouvert, il apporte la preuve manifeste qu'un processus de réconciliation est en cours et devient un facteur important de renforcement du processus de réconciliation.

Deuxièmement, si la composition du parlement est réellement représentative de la société, le débat parlementaire et les décisions adoptées par le parlement auront toutes les chances d'être approuvés

par la population. Cela signifie avant tout que les hommes et les femmes doivent pouvoir influencer de la même manière sur les décisions qui déterminent l'avenir du pays, ce qui suppose généralement l'adoption de mesures particulières visant à améliorer l'accès des femmes aux fonctions parlementaires et à favoriser le partage équitable des responsabilités parlementaires entre les hommes et les femmes. Par ailleurs, pour que le processus de réconciliation soit véritablement intégrateur, il faut que l'ensemble des secteurs de la société, en particulier ceux qui ont été le plus touchés par le conflit, mais aussi ceux qui pourraient être à l'origine du conflit, soient associés au processus de prise de décision.

B. Opportunités spécifiques offertes aux parlements nationaux

Que ce soit lors d'une transition démocratique ou d'après-guerre, les parlements ont un rôle significatif à jouer pour faire progresser la réconciliation. Cette section du guide examine quelques-unes des plus importantes opportunités offertes aux parlements dans de telles circonstances.

Commissions de vérité et instances similaires

Le mécanisme le plus étroitement associé à la justice transitionnelle est celui de la commission de vérité. Les commissions de vérité sont des structures d'enquête temporaires et non judiciaires, créées le plus souvent pour une période d'un an. Généralement, elles doivent leur création et leur légitimité à l'État, la plupart du temps en période de transition démocratique ou d'après-guerre. Elles concentrent leurs investigations sur les pratiques généralisées ou les cas spécifiques de violations des droits de l'homme commis durant une période définie. Elles placent les victimes au cœur même de leurs travaux et, habituellement, achèvent leurs travaux par la rédaction d'un rapport comportant des conclusions et des recommandations. Plus de vingt commissions de vérité ont été établies à travers le monde depuis 1974, même si elles ont fait parfois l'objet d'appellations différentes. Les plus remarquées et les plus influentes ont eu pour cadre l'Argentine, le Chili, le Guatemala, l'Afrique du sud et, plus récemment, le Pérou.

Si les commissions de vérité ne sont pas adaptées à tous les contextes, elles peuvent potentiellement aider des sociétés en transition. Dans les meilleures conditions, elles peuvent contribuer à établir la vérité sur la nature et l'échelle des violations antérieures des droits de l'homme et du droit humanitaire, et à empêcher toute interprétation nationaliste ou révisionniste du passé. Elles peuvent aussi amener les responsables à répondre de leurs actes en les identifiant publiquement, en recueillant et en conservant les preuves de leurs culpabilités, recommander des programmes détaillés de réparation des victimes et préconiser des réformes légales et institutionnelles nécessaires. Les commissions de vérité peuvent aussi offrir aux victimes une tribune publique où faire état directement de leurs expériences devant la nation. Elles peuvent nourrir et orienter le débat public sur les mesures à prendre pour gérer le passé et garantir un avenir meilleur, et elles peuvent encourager la réconciliation, la tolérance à l'échelle de la nation et des individus. Dans le même temps, de nombreux facteurs extérieurs peuvent réduire la portée de leur action: l'affaiblissement de la société civile, l'instabilité politique, les craintes de témoigner des victimes et des témoins, un système judiciaire fragile ou corrompu, et les désordres causés par la poursuite des violations.

Les parlements peuvent contribuer à de multiples égards et de manière essentielle à l'action des commissions de vérité. Ils peuvent adopter les textes législatifs portant création des commissions de vérité, participer à la nomination de leurs membres, leur fournir un appui financier durant la phase opérationnelle de leurs travaux, et mettre en œuvre les recommandations énoncées dans leur rapport final.

Il est rare que les commissions de vérité soient établies directement à l'initiative des parlements; ce fut le cas en Uruguay (1985), en Allemagne (1992), en Afrique du sud (1995), en Sierra Leone (2000, en vertu des accords de paix signés à Lomé en 1999), au Ghana (2002) et au Paraguay (2003). Mais cette liste masque autant qu'elle dévoile. En fait, dans de nombreux cas, les commissions ont été instituées par l'exécutif après l'adoption par le Parlement d'une loi sur les « commissions d'enquête » inspirée des pratiques du Commonwealth. Ce fut le cas, notamment, en Ouganda (1986), au Népal (1990) et au Nigéria (1999). Ainsi, les parlements ont souvent joué un rôle bien plus important dans la création des commissions de vérité que celui qu'on leur prête. Cependant, parce que de solides divisions déchirent souvent les parlements durant les transitions, il ne sera pas toujours possible ni même souhaitable que les parlements soient les promoteurs d'une législation sur ces commissions. Cela étant, dans certains pays, l'intervention du parlement permet de confier aux commissions des pouvoirs d'enquête importants (notamment en matière de recherche, d'arrestation et d'assignation) dont l'attribution ne relève pas des compétences constitutionnelles de l'exécutif.

Encadré 1 :

Approche inclusive et consultative de la sélection des membres des commissions de vérité

Pour sélectionner les membres de la Commission de la vérité et de la réconciliation (TRC) d'Afrique du Sud, un comité de sélection fut constitué, composé de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de membres des partis politiques siégeant au Parlement. Le comité lança un appel à candidatures public, en reçut 300 et, après une première sélection, interviewa 50 candidats. Ces entretiens eurent lieu en séances publiques et bénéficièrent d'une large couverture médiatique. Le comité de sélection établit une liste de 25 noms qui fut adressée au président Mandela, chargé du choix final. De la même manière, des procédures consultatives associant des parlementaires furent utilisées pour sélectionner les membres des commissions de vérité en Sierra Leone et au Timor-Leste.

La sélection des membres des commissions de vérité est peut-être le facteur qui influe le plus sur le succès ou l'échec de leur travaux. L'expérience des commissions passées montre avant tout qu'il est indispensable d'opter pour un processus de sélection intégrateur et consultatif pour obtenir le soutien de l'opinion, dans le pays comme à l'étranger.

En dépit de leur importance, un mandat clairement défini et une procédure de sélection appropriée ne sauraient garantir le succès d'une commission en l'absence d'un financement adéquat. En moyenne, les commissions de vérité coûtent entre 3 et 10 millions de dollars. A fortiori lorsque l'initiative de sa création est parlementaire, la question du financement relèvera du parlement. Mais, dans de nombreux cas, les ressources seront obtenues auprès d'États donateurs ou de fondations privées.

Souvent, l'étape cruciale des travaux de la commission de vérité est la rédaction et la publication de son rapport final. En plus des preuves accumulées, les rapports comprennent des recommandations détaillées visant à apporter une aide aux victimes ou à redresser le tort qui leur a été causé et à introduire les réformes législatives ou constitutionnelles permettant de prévenir la reprise de la guerre ou le rétablissement d'un régime autoritaire. Ainsi, à titre d'exemple, de nombreuses commissions

recommandent des programmes de réparation en faveur des victimes, l'éviction des coupables de l'armée ou de la police et des amendements aux codes pénaux visant à interdire l'utilisation dans les cours de justice des confessions obtenues sous la torture. En mettant en œuvre ces recommandations, les parlements ont un rôle législatif essentiel à jouer. Malheureusement, les statistiques concernant le suivi des recommandations est décourageant, même lorsqu'une obligation légale de suivi a été prévue. Une des principales raisons de cette faible mise en application semble être le manque de volonté politique, mais, même en présence d'une réelle volonté politique, il se pourrait que les capacités institutionnelles ou les fonds manquent. Une des stratégies adoptées pour garantir une meilleure mise en œuvre des recommandations est la mise en place d'une structure officielle de suivi après la dissolution de la commission de vérité.

Encadré 2 :

Suites données aux recommandations de la commission de vérité de Sierra Leone

Le parlement de Sierra Leone a eu la prévoyance d'exiger l'établissement d'une structure officielle de suivi dans la législation créant la commission de vérité de son pays. Elle aura pour responsabilité « de veiller au respect des recommandations de la commission et d'en faciliter la mise en œuvre ». Le gouvernement sera tenu de lui soumettre des rapports trimestriels résumant les efforts entrepris pour assurer la mise en œuvre des recommandations de la commission. Le comité de suivi sera quant à lui dans l'obligation de publier les rapports du gouvernement et de rendre publics des rapports trimestriels évaluant les efforts du gouvernement

En plus des commissions de vérité, il existe d'autres mécanismes d'enquête qui, dans certains contextes transitionnels, pourraient constituer les solutions les plus appropriées, voire les seules disponibles. Il a déjà été fait mention des tribunaux ou commissions d'enquête de type « Commonwealth ». Ces structures disposent généralement de pouvoirs d'assignation et sont habilitées à conduire des audiences publiques ou à huis clos. Bien qu'établies à l'initiative du gouvernement, ces commissions d'enquête sont censées être indépendantes. Pour cette raison, elles sont souvent présidées par des juges, en activité ou à la retraite. La caractéristique essentielle de ces commissions tient au mandat les chargeant d'enquêter, et de rendre un rapport, sur des événements et des questions d'importance nationale, souvent à la suite de violations, supposées ou avérées, des droits de l'homme.

Les parlements peuvent aussi mener leurs propres enquêtes. Les commissions d'enquête parlementaires sont généralement composées de membres de différents groupes politiques et disposent de larges pouvoirs d'enquête.

Enfin, les parlements peuvent créer et financer d'autres organes d'enquête: commissions nationales des droits de l'homme, médiateurs ou ombudsmans, commissaires aux victimes, juges d'instruction. De telles initiatives pourraient contribuer de manière significative à l'établissement de la vérité et à la réconciliation durant les périodes de transition.

Ce que vous pouvez faire en qualité de parlementaire :

Commissions de vérité

- Faire en sorte que la question de la création d'une commission de vérité fasse l'objet d'un débat parlementaire portant sur l'utilité et le caractère réaliste d'une telle démarche.
- Une fois que la création d'une commission de vérité a été décidée, veiller à ce que la loi adoptée en ce sens définisse clairement:
 - le mandat et les objectifs de la commission;
 - ses pouvoirs et son règlement intérieur;
 - un processus consultatif et intégrateur de sélection des membres de la commission;
 - le calendrier des travaux de la commission;
 - les financements nécessaires;
 - les relations de travail entre la commission et d'autres institutions et mécanismes (transitionnels);
 - un mécanisme de suivi garant de la mise en œuvre des recommandations de la commission.

Il est absolument essentiel que les hommes et les femmes participent de manière égale au débat parlementaire, à la sélection des membres de la commission, aux travaux de la commission et au suivi de ses recommandations.

Autres initiatives

- Si la création d'une commission de vérité est jugée inappropriée ou irréaliste, veiller à ce que le parlement débattre d'autres options comme la création d'une « commission d'enquête » ou la réalisation d'une enquête parlementaire et s'assurer que toute loi adoptée en ce sens est énoncée en des termes clairs (voir les essentiels indiqués à la section « Commissions de vérité » ci-dessus).
- Veiller à la création de structures d'enquête dotées de financements suffisants (commissions nationales des droits de l'homme, ombudsmans, commissions d'aide aux victimes).

Mesures de réparation

Face à des violations à grande échelle des droits de l'homme et du droit humanitaire, les Etats ont l'obligation non seulement d'agir contre les responsables mais aussi d'agir au nom des victimes. Compte tenu de la faible probabilité de poursuites collectives durant la période de transition, un moyen complémentaire de répondre à la demande de justice des victimes, sans mettre en danger le processus de transition, est d'essayer de réparer certains préjudices qui leur ont été causés directement. De nombreuses raisons peuvent motiver des mesures de réparation, quelles soient matérielles ou symboliques. De telles dispositions assurent une reconnaissance aux victimes, collectivement et individuellement. Elles peuvent renforcer la mémoire collective des exactions passées et la solidarité sociale en faveur des victimes. Elles peuvent apporter une réponse concrète aux demandes de dédommagement et contribuer à la réconciliation, en rétablissant la confiance des victimes dans l'Etat.

Les formes matérielles de réparation posent des problèmes d'ordre moral, juridique et politique particulièrement difficiles à fortiori, dans le cas de programmes étatiques de compensations des victimes

de grande ampleur. De telles solutions soulèvent de complexes questions de forme. Il convient de décider qui seront les victimes ou les groupes bénéficiaires, et si les compensations iront aux individus ou à des groupes ayant subi des préjudices collectifs, mais savoir aussi quelles formes matérielles elles prendront: un ensemble de services (programmes d'éducation, de santé ou de logement), de l'argent ou les deux à la fois, et quels dommages seront couverts: économiques, physiques ou psychologiques. Il faut aussi savoir si les réparations doivent être fondées sur les dommages, les besoins ou les deux. De la même manière, il faut considérer la manière dont le préjudice est évalué (combien pour la perte d'un œil, combien pour un viol?), quelle indemnisation fournir (le montant doit-il être identique pour chaque bénéficiaire?) et comment la distribuer (en cas de paiement en argent, doit-il y avoir un seul ou plusieurs versements périodiques et qui s'en charge?). De difficiles décisions s'imposent aussi en matière de financement du programme, compte tenu du fait qu'il est souvent en concurrence avec d'autres programmes sociaux, dans un contexte de difficultés économiques.

La plupart des programmes de réparations établis à travers le monde l'ont été par les parlements. On citera notamment les programmes mis en œuvre en Allemagne (pour les survivants de l'Holocauste), au Chili (pour les familles des disparus et des personnes assassinées), en Argentine (pour différentes victimes de la répression militaire), au Brésil (pour les familles des disparus), au Malawi (pour les victimes du régime du président H. Kamuzu Banda), à Sri Lanka (pour les familles des disparus), aux États-Unis (pour les prisonniers japonais américains de la seconde guerre mondiale). Le mandat, l'étendue et la mise en œuvre de ces opérations varient considérablement.

Encadré 3 :

Efforts de réparation en Argentine et au Chili

La première loi de réparation fut adoptée par le parlement argentin en 1991, pour une large part en réponse aux recours engagés par d'anciens prisonniers politiques devant la Cour inter-américaine des droits de l'homme.

Le programme profita à environ 10 000 anciens prisonniers et 1 000 individus forcés à l'exil. Les montants furent calculés sur la base du plus haut salaire journalier en vigueur dans l'administration argentine, soient 74 dollars par jour d'exil ou de prison jusqu'à un plafond de 220 000 dollars. En 1994, une autre loi fut adoptée en raison, notamment, des nombreux dommages et intérêts accordés par les tribunaux du pays. Le nouveau texte prévoyait l'attribution de réparations aux proches des disparus, incluant ceux cités dans le rapport final de la commission de vérité et tous ceux capables de prouver leur bon droit.

Environ 15 000 familles ont été habilitées à recevoir une somme forfaitaire de 220 000 dollars, l'équivalent de 100 mois de traitement du fonctionnaire le mieux payé. Le paiement a été effectué sous la forme de bons d'État, le plus souvent échangés contre du liquide pour un montant inférieur à leur valeur faciale. Les enfants des disparus bénéficient d'une allocation mensuelle de 140 dollars jusqu'à l'âge de 21 ans.

Au Chili, les réparations ont été attribuées principalement aux familles des disparus et des personnes assassinées. La loi de réparation, adoptée par le législateur chilien, est allée bien au-delà des indemnités financières pour inclure: des aides médicales pour les familles, la gratuité de la scolarité des enfants de personnes disparues ou assassinées, l'exemption du service militaire obligatoire, le rétablissement des pensions de retraite et l'exonération de certaines taxes.

Sans négliger l'importance d'une réparation matérielle, la réparation des victimes peut prendre de nombreuses autres formes qui, dans certains contextes, peuvent contribuer de manière égale ou supérieure à la réconciliation. Ainsi, un nouveau gouvernement peut juger important de chercher à restituer aux victimes leurs droits ou leurs biens. Parmi les exemples de restitution, on peut citer: l'assistance aux populations déplacées ou dépossédées de leurs terres, le rétablissement de leurs libertés individuelles, de leurs statuts sociaux, de leurs droits civiques, la réintégration d'anciens fonctionnaires dans leurs positions antérieures au sein de l'administration publique. Dans certains pays, le besoin pourrait se faire sentir d'offrir des programmes de réhabilitation des victimes, incluant soutien psychologique, thérapie physique et assistance médicale. Il existe aussi une grande variété de mesures de réparation symboliques envisageables envers les victimes individuelles (lettres personnelles d'excuses du gouvernement successeur, funérailles officielles des victimes de massacres) ou les groupes persécutés (reconnaissance officielle des sévices subis, attribution du nom de victimes à des espaces publics ou des rues, création de musées de la conscience, construction de mémoriaux et de monuments publics). Toutes ces formes de réparation peuvent être, et ont été, l'œuvre des parlements nationaux.

Ce que vous pouvez faire en qualité de parlementaire :

- Veiller à ce que la question de la réparation fasse l'objet d'un débat parlementaire qui tiendra directement compte de l'avis des victimes.
- Veiller à l'adoption d'une législation adaptée prévoyant la réparation la plus large possible, et en particulier:
 - l'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme;
 - des mesures visant la réhabilitation des victimes et la restitution de leurs droits;
 - des mesures de réparation symboliques.
- Veiller à cette fin à ce que la législation relative à l'indemnisation matérielle des victimes donne des réponses ou des définitions précises sur:
 - les groupes bénéficiaires;
 - la nature des dommages couverts (économiques, physiques ou psychologiques);
 - le fait de savoir si les réparations doivent être fondées sur l'évaluation du préjudice subi, des besoins ou les deux;
 - les méthodes d'évaluation des dommages;
 - le montant des indemnités à verser;
 - la nature des indemnités prévues (ensemble de services, indemnité financière ou les deux à la fois);
 - les moyens de garantir le financement des efforts de réparation et le contrôle de l'usage qui est fait des indemnités versées.

Réformes de la justice

Les pays sortant d'une guerre ou d'une période de terreur étatique ont souvent besoin d'adopter des réformes institutionnelles, juridiques et politiques pour prévenir, dans le futur, d'autres reculs civiques et démocratiques. La diversité des réformes judiciaires possibles est extrêmement vaste.

Souvent, la réforme la plus immédiate et la plus importante est l'exclusion des officiels corrompus ou sans scrupules des postes de l'administration publique, au moyen de procédures de vérification («vetting»). Dans sa forme la plus courante, le «vetting» est la pratique qui consiste à interdire à des individus, responsables des exactions les plus graves, de servir dans les services de la police, les prisons ainsi que dans d'autres administrations publiques. La procédure de filtrage implique une enquête approfondie s'appuyant sur des sources et des preuves multiples. Les individus faisant l'objet d'enquêtes doivent être informés des allégations les concernant et avoir la possibilité de contester ces informations en personne ou par écrit. Pour cette raison et pour d'autres, le veto pourrait être distingué de la lustration, un terme utilisé d'abord en Europe centrale et orientale en référence à des lois établissant des exclusions et des déchéances de grande ampleur fondées non pas sur les attitudes individuelles mais sur l'appartenance à un parti politique, l'opinion politique ou l'association avec d'anciens services secrets. Les parlements ont un rôle important à jouer pour s'assurer que toutes lois de vérification ou de lustration adoptées évitent de punir sur la base d'une culpabilité collective ou de violer le principe de présomption d'innocence. Il est regrettable que, dans le passé, la plupart des efforts entrepris par des parlements pour introduire une législation de vérification ou de lustration aient été en conflit avec les principes des droits de l'homme et que, par conséquent, elles aient souvent été rejetées par les cours constitutionnelles (comme ce fut le cas en Hongrie).

Bien qu'important en soi, le «vetting» est insuffisant pour punir ou prévenir les violations des droits de l'homme. De plus larges réformes systémiques en matière de justice doivent l'accompagner. A titre d'exemple, de nouvelles institutions pourraient devoir être créées, comme des structures de surveillance civiles pour contrôler les agissements des militaires, des entités anti-corruption, des cours spécialisées et, comme indiqué précédemment, des commissions nationales des droits de l'homme et des ombudsmans ou médiateurs. Des programmes et des politiques de formation aux droits de l'homme et à la lutte contre la corruption devraient peut-être aussi être mis au point pour les policiers, les soldats, les juges, les procureurs et les fonctionnaires afin de faire de ceux qui furent, autrefois, des acteurs ou des observateurs passifs de la répression des gardiens de l'intégrité et du service public. Par ailleurs, des réformes constitutionnelles ou juridiques et la mise en œuvre de nouvelles politiques pourraient être importantes dans un grand nombre de domaines, tels que le système foncier, la protection des réfugiés, l'égalité des salaires, l'organisation judiciaire et la nomination, la promotion, la discipline des juges, l'efficacité des systèmes d'alerte, l'organisation électorale, l'indépendance des médias, la liberté d'information, la protection des minorités, le droit pénal et la procédure pénale. Le Parlement pourrait aussi tenir un rôle important dans la réforme des formations, l'éducation anti-racisme et l'adoption de lois et de politiques de nature à promouvoir le multiculturalisme officiel.

Dans tous ces domaines, le rôle du parlement est évidemment central. Il peut et doit servir à promouvoir des réformes qui, individuellement et collectivement, contribuent à l'approfondissement de la démocratie, de la paix et de la réconciliation. Qu'il s'agisse de préparer une constitution provisoire, d'établir des garanties pour la représentation des femmes et des minorités au sein du corps législatif, d'assurer l'intégration des traités dans la loi nationale ou d'interdire les discours de haine, le parlement est dans une situation unique pour montrer la voie vers un futur prospère.

Ce que vous pouvez faire en qualité de parlementaire :

- Envisager l'adoption d'une loi de vérification ou de lustration en vue de la destitution des fonctionnaires corrompus ou coupables d'actes de violence et veiller à ce que cette législation soit conforme aux normes applicables en matière de droits de l'homme.
- Contribuer à l'adoption de réformes constitutionnelles et législatives renforçant la démocratie et garantissant l'État de droit et le respect des droits de l'homme:
 - en veillant à la compétence, l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité du système judiciaire;
 - en veillant à ce que le parlement dispose de tous les instruments nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions essentielles, en particulier en matière de sécurité;
 - en encourageant la création d'entités anti-corruption;
 - en encourageant la création de commissions nationales des droits de l'homme ou de structures de médiation;
 - en encourageant l'élaboration de politiques et programmes de formation aux droits de l'homme et à la lutte contre la corruption destinés aux agents de l'État (officiers de police, militaires, juges, procureurs et fonctionnaires notamment);
 - en encourageant la révision des programmes d'enseignement, la mise en place de formations contre le racisme et l'adoption de lois et de politiques visant à promouvoir officiellement le multiculturalisme;
 - en veillant à l'indépendance des médias et à la liberté d'information.

Amnisties

Les amnisties de violations des droits de l'homme posent de nombreux problèmes et suscitent, par nature, la controverse. Cela tient à de nombreuses raisons. Elles peuvent violer le droit des victimes à dépasser leurs traumatismes, compromettre l'état de droit, affaiblir la prévention d'une manière générale ou dans un domaine spécifique et, dans la plupart des cas, elles risquent de renforcer le cynisme et la désillusion de l'opinion publique. Dans le même temps, on recense de nombreuses amnisties à travers le monde qui n'auraient pu, le plus souvent, être évitées qu'à un coût politique et humain élevé. Ainsi, des amnisties sont souvent exigées par des groupes rebelles comme préalable à leur désarmement et à leur démobilisation (ex: Sierra Leone) et par des régimes autoritaires ou corrompus avant toute évolution pacifique vers la démocratie (ex: Haïti). En de telles circonstances, les parlements ont un rôle essentiel à tenir. Fondamentalement, ils peuvent veiller à ce que l'éventualité d'une amnistie ne soit considérée qu'après l'épuisement de toutes les alternatives moins radicales, y compris l'absence totale de décision, parce que l'amnistie est une démarche active supplantant le pouvoir de juridiction des cours.

Lorsqu'une amnistie ne peut être évitée, les parlements conservent un rôle important. Ils peuvent garantir que sa portée ne soit pas plus large que strictement nécessaire au vu des circonstances, et que, par là même, les concessions se résument au strict minimum. Dans ce cadre, il est important de comprendre que les amnisties peuvent se distinguer d'au moins cinq manières, selon: les crimes et les actes susceptibles ou non d'être amnistiés (à titre d'exemple, l'amnistie sud-africaine de 1995 excluait les délits dénués de motifs politiques, ceux motivés par une intention néfaste ou la recherche d'un gain personnel); les personnes susceptibles ou non d'être amnistiées (l'amnistie grecque de 1974 excluait les commanditaires de crimes politiques); les conséquences juridiques expresses de

l'octroi d'une amnistie pour son bénéficiaire (l'amnistie guatémaltèque de 1996 confère une immunité de jugement mais ne préserve pas de poursuites civiles ou de sanctions non judiciaires); la structure administrative chargée d'accorder une amnistie individuelle (l'amnistie ougandaise de 2000 a créé une commission spéciale avec pour mandat de recevoir les demandes d'amnistie, de superviser le processus DDR et d'établir un dialogue sur la réconciliation); et les conditions de l'octroi d'amnisties individuelles (au Timor Leste, le dispositif de l'amnistie de 2001 exigeait des demandeurs qu'ils avouent, qu'ils expriment de la contrition, qu'ils comparaissent à une audience publique et qu'ils effectuent impérativement des travaux d'intérêt général).

Les parlements doivent scrupuleusement éviter de mal interpréter, comme c'est trop souvent le cas, l'Article 6.5) du Protocole II des Conventions de Genève de 1949. Ce dernier prévoit que: « à la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues ». Cette disposition cherche à encourager une amnistie à la fin d'un conflit armé interne pour des activités combattantes qui pourraient, sans cela, faire l'objet d'un jugement pour violation du droit pénal des pays dans lesquels elles se sont produites (exemples: sédition, trahison, usage d'armes illégales). Elle n'a jamais eu pour objectif de couvrir les violations du droit international humanitaire.

Ce que vous pouvez faire en qualité de parlementaire :

- Contribuer à ce qu'une amnistie ne soit envisagée qu'après l'examen d'options moins radicales.
- Faire en sorte que la portée de la loi d'amnistie soit conforme au droit international, en veillant notamment au respect de l'Article 6.5) du Protocole II des Conventions de Genève de 1949, et soit aussi limitée que possible en ce qui concerne:
 - les crimes et les actes susceptibles d'être amnistiés;
 - les personnes susceptibles d'être amnistiées;
 - les conséquences juridiques expresses de l'octroi d'une amnistie pour son bénéficiaire.

Procès

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les procès pénaux pour violations graves des droits de l'homme sont essentiels. Ces procès, tout particulièrement lorsqu'ils se déroulent dans le pays même, peuvent avoir un effet spécifique et général de dissuasion et exprimer la dénonciation publique des comportements criminels. Ils peuvent donner une occasion directe aux auteurs de rendre compte de leurs crimes, rendre justice aux victimes et renforcer la confiance du grand public dans la capacité et la volonté de l'État de faire respecter la loi.

Bien sûr, la responsabilité de l'organisation de ces procès relève plus directement de la branche judiciaire que de la branche législative de l'État. Toutefois, les parlements ont en la matière d'importants rôles à jouer. Ils peuvent contribuer à l'indépendance des juges et des procureurs, par le biais de la législation, de systèmes rationnels de budgétisation et des procédures de nomination. Ils peuvent aussi établir d'importants mécanismes d'exception, tels que le recours à des procureurs spéciaux,

Encadré 4 :

Rwanda: système judiciaire gacaca

La loi gacaca, en vigueur au Rwanda, est peut-être l'exemple le plus pertinent et le plus notable de la capacité d'innovation parlementaire au regard de l'organisation des procès. Même si la loi a été critiquée pour n'avoir pas pu imposer les critères minimaux de procès équitables, aucune autre solution n'a été suggérée. Le gacaca est un système judiciaire organisé au niveau du village et s'inspirant plus ou moins d'un modèle de justice autochtone. On compte actuellement à travers le pays plus de 10 000 tribunaux gacaca administrés par quelques 250 000 « juges » gacaca. La loi gacaca a pour objectifs l'établissement de la vérité sur le génocide de 1994, la condamnation des responsables, l'accélération des procédures engagées à l'encontre des personnes accusées d'avoir pris part au génocide, la participation de la population, en vue de l'élimination de la « culture d'impunité », la mise en place par les citoyens rwandais d'outils indispensables à la gestion pacifique des conflits, et la promotion de la réconciliation nationale. La loi a été adoptée dans la mesure où il était politiquement inenvisageable de libérer les dizaines de milliers de personnes soupçonnées d'avoir pris part au génocide, concrètement impossible de juger tous les responsables et foncièrement injuste de maintenir en détention provisoire, des années durant, les personnes dans l'attente d'un procès.

chargés de cas particulièrement sensibles ou des dossiers concernant de hautes personnalités. Les parlements peuvent aussi adopter des lois pour réduire les délais et les coûts des procédures et de l'application des peines, en fixant, par exemple, les honoraires des avocats à un pourcentage du montant des sommes réclamées (comme ce fut le cas en Allemagne) et en ouvrant le marché des services juridiques à une forte concurrence entre juristes qualifiés (Pays-Bas). Par ailleurs, les parlements peuvent introduire des programmes de réconciliation entre victimes et auteurs des crimes ainsi que d'autres mesures de « justice corrective ». Celles-ci mettent généralement face à face les deux parties, le plus souvent avec l'assistance d'un médiateur formé spécialement. Le crime prend alors une dimension personnelle, puisque les auteurs découvrent les réelles conséquences de leurs actes et, en bonne logique, en endossent la responsabilité en concluant avec les victimes un accord de restitution.

Ce que vous pouvez faire en qualité de parlementaire :

- Veiller à l'adoption d'une législation garante de l'indépendance des juges et des procureurs, et du budget requis à cette fin.
- Promouvoir, si besoin est, l'établissement de mécanismes d'exception tels que la nomination de procureurs spéciaux.
- Faire en sorte qu'un cadre législatif garant de l'administration efficace de la justice soit en place, y compris en réduisant les délais d'instruction et le coût des procédures judiciaires et de l'application des peines.
- Mettre en œuvre des programmes de réconciliation victime-agresseur et d'autres mesures de « justice réparatrice ».

IV. Comment les parlements tiers peuvent-ils contribuer à la réconciliation?

A. Rôle des parlements tiers

Depuis la fin de la guerre froide et l'avènement de la globalisation, l'influence de la « communauté internationale » s'est considérablement renforcée. Bien que les parlements exercent avant tout leurs pouvoirs sur la scène nationale, ils s'intéressent de plus en plus à ce qui se passe dans d'autres États, y compris dans ceux qui traversent une période de transition démocratique ou d'après-guerre, et à la façon dont des États gèrent les séquelles des violations des droits de l'homme commises dans le passé.

Les parlements peuvent contribuer de manière inestimable aux progrès de la réconciliation dans les États en transition démocratique ou d'après-guerre. En tant que partenaires, ils peuvent, par exemple, conseiller les parlements provisoires ou récemment élus. Par ailleurs, de manière tout aussi importante, ils peuvent intervenir en qualité d'observateurs, suivre l'évolution de la situation en matière de droits de l'homme et admonester les partenaires qui se montrent peu coopératifs à certaines étapes stratégiques, avant ou pendant une période de transition.

Quel que soit le cas, trois principes devraient diriger l'action parlementaire et interparlementaire: premièrement, la situation de chaque pays doit être abordée en tenant compte de ses spécificités, sans réponses prédéterminées; deuxièmement, les interventions devraient avoir pour objectif de consolider le pouvoir local et la participation; troisièmement, les interventions devraient favoriser la mise en conformité avec les obligations internationale. L'adhésion à ces principes va dans le sens des intérêts de toutes les parties concernées. C'est dans ce contexte qu'il convient d'aborder les quelques suggestions ci-dessous.

B. Ce que vous pouvez faire en qualité de membre d'un parlement tiers

Recommandations générales

- Faciliter la définition et la mise en œuvre du compromis souhaité entre les quatre mécanismes de justice transitionnelle considérés. Il s'agira à cette fin de:
 - faire office de médiateurs et de conseillers lors des négociations préalables à un processus de transition;
 - nommer des missions d'évaluation des besoins et de transfert de compétences et fournir des documents à caractère juridique et pratique sur les aspects suivants:
 - commissions de vérité (législation applicable, procédure de sélection des membres, mandat, règlement intérieur, enregistrement vidéo des audiences publiques et établissement des rapports finals, etc.);
 - mesures de réparation (législation applicable, photographies des monuments et mémoires, etc.);
 - réformes de la justice, notamment en ce qui concerne les questions touchant de près à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit, y compris à la structure constitutionnelle (nature du système parlementaire, par exemple) l'établissement des lois (sur les

commissions des droits de l'homme et les mesures anti-corruption, par exemple) et l'élaboration des politiques (sur le multiculturalisme et la résolution des conflits);

- procès (exercice du pouvoir discrétionnaire du procureur, mesures de nature à limiter la portée des amnisties conformément au droit international des droits de l'homme et au droit humanitaire avec, à l'appui, des exemples probants d'amnisties limitées, procédures à suivre pour plaider le droit pénal international devant des juridictions nationales);
 - organisation de visites et de rencontres entre des experts de haut niveau, les promoteurs locaux de mécanismes de justice transitionnelle et les parties prenantes à la mise en place de ces mécanismes;
 - organisation de conférences locales ou internationales sur l'expérience tirée de l'application de mécanismes de justice transitionnelle dans le monde;
 - appui financier et logistique aux initiatives de justice transitionnelle.
- Faire en sorte que les efforts déployés en toute bonne foi pour mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle bénéficient d'un soutien politique global et durable et manifester votre inquiétude dès lorsque ces efforts semblent menacés (notamment par une loi d'amnistie moralement inacceptable);
- Réaliser des études comparatives sur les enseignements tirés de l'application de mécanismes de justice transitionnelle dans le monde.

Recommandations relatives aux initiatives multilatérales

- Appeler à la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adopté en 1998.
- Appeler instamment les organisations membres des Nations Unies, dès lors que cette mesure s'avère particulièrement nécessaire et utile, à établir des commissions d'enquêtes internationales ad hoc sur les crimes de guerre ou des tribunaux pénaux internationaux/mixtes et à participer à la sélection et à la nomination des membres de ces structures.
- Plaider en faveur de la création de groupes de personnalités éminentes chargées d'enquêter sur les violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire (à titre d'exemple, l'Organisation de l'unité africaine – OUA - a confié à un groupe international d'experts éminents une enquête sur le génocide rwandais).
- Plaider auprès des structures internationales afin qu'elles s'opposent aux amnisties immorales.
- Encourager les Nations Unies, les organismes créés en vertu d'instruments régionaux sur les droits de l'homme et des experts indépendants à mener des missions d'enquête dans les pays en transition.
- Insister auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies, des autres structures des Nations Unies et des organisations régionales pour que toutes les opérations de rétablissement et de maintien de la paix soient assorties de programmes de réforme de la justice et s'appuient à cette fin sur des effectifs suffisants.
- Favoriser la création en Afrique, dans le monde arabe et en Asie-Pacifique, de structures équivalentes à la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (plus connue sous le nom de Commission de Venise) et à l'Unité pour la promotion de la démocratie de l'Organisation des États américains (OEA) afin de fournir en continu une assistance technique et des services d'experts en matière de réforme de la justice aux États qui traversent une période de transition démocratique ou d'après-guerre.

V. Bibliographie complémentaire

- Bloomfield, D., et al. (eds), *La réconciliation après un conflit violent: un guide* (Stockholm: IDEA, 2003). Le texte intégral peut en être consulté sur le site: www.idea.int.
- Ackerman, B., *The Future of Liberal Revolution* (New Haven, Yale University Press, 1992)
- Barkan, E., *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000)
- Boraine, A., *A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission* (Oxford, Oxford University Press, 2000)
- Boserup, L. et Ulrich, G. (eds), *Reparations: Redressing Past Wrongs* (La Haye, Kluwer, 2003)
- Hayner, P., *Unspeakable Truths. Confronting State Terror and Atrocity* (New York, Routledge, 2001)
- Henkin, A. (ed), *The Legacy Of Abuse. Confronting the Past, Facing the Future* (New York, The Aspen Institute and New York University (NYU) School of Law, 2002)
- Aspen Institute, *State Crimes. Punishment or Pardon: Papers and Reports of the Conference, November 4–6, 1988, Wye Centre, Maryland»* (Queenstown, Aspen Institute, 1989)
- Kritz, N. (ed), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes* (Washington, United States Institute of Peace Press, 1995)
- Malamud-Goti, J., *Game Without End. State Terror and the Politics of Justice* (Norman, University of Oklahoma Press, 1996)
- McAdams, A. (ed), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies* (Londres, University of Notre Dame Press, 1997)
- Minow, M., *Breaking the Cycles of Hatred: Memory, Law and Repair* (Princeton, Princeton University Press, 2002)
- Nino, C., *Radical Evil on Trial* (New Haven, Yale University Press, 1996)
- Roht-Arriaza, N. (ed), *Impunity and Human Rights in International Law and Practice* (New York, Oxford University Press, 1995)
- Rotberg, R. et Thompson, D. (eds), *Truth v. Justice* (Princeton, Princeton University Press, 2000)
- Teitel, R., *Transitional Justice* (New York, Oxford University Press, 2002)
- ** Voir également le site internet du Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) (www.ictj.org)

L'INSTITUT INTERNATIONAL POUR LA DEMOCRATIE ET L'ASSISTANCE ELECTORALE (IDEA)

Créé en 1995, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), une organisation intergouvernementale comprenant des États membres de tous les continents, a pour mission de promouvoir la démocratie durable dans le monde.

Domaines d'activités d'IDEA :

- Renforcement de la démocratie et gestion des conflits. Développer le processus visant à bâtir un consensus, définir les priorités, mettre au point des institutions politiques et des constitutions, permettre le dialogue et promouvoir la réconciliation et la démocratie intégratrice.
- Renforcer les processus électoraux. Adapter les systèmes électoraux, améliorer le niveau d'accès et la participation des électeurs, garantir la gestion professionnelle et indépendante, et renforcer la confiance du public.
- Développer les partis politiques pour en faire des acteurs démocratiques essentiels. Réviser les réglementations externes et leur application, le financement public, la démocratie et la gestion internes, les relations avec la société civile et le grand public.
- Égalité politique et participation, notamment des segments sous-représentés de la société (dont les femmes en politique). Identifier les manières de construire l'engagement envers des politiques intégratrices et fournir une expérience par l'application de mesures spéciales, comme les quotas féminins

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)

Strömsborg, S-103 34 Stockholm
Suède

Téléphone : +46 8 698 3700

Fax : +46 8 20 24 22

Messagerie électronique : info@idea.int

Site Internet : www.idea.int

L'UNION INTERPARLEMENTAIRE (UIP)

Créée en 1889, l'Union interparlementaire est l'organisation internationale réunissant les représentants des parlements des États souverains. En juin 2005, les parlements de 141 pays étaient représentés au sein de l'UIP.

Activités de l'UIP

- favorise l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires à travers le monde;
- se prononce sur les dossiers internationaux et suscite une action parlementaire;
- œuvre à la défense et à la promotion des droits de l'homme, dont le respect est un facteur essentiel de la démocratie parlementaire et du développement;
- contribue à une meilleure connaissance des institutions représentatives et au renforcement de leurs moyens d'action.

L'UIP travaille en étroite coopération avec les Nations Unies, les organisations interparlementaires régionales et les organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales qui partagent les mêmes idéaux.

Siège de l'UIP Union interparlementaire

Chemin du Pommier 5, Case postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Genève, Suisse

Téléphone : +41 22 919 41 50

Fax : +41 22 919 41 60

Messagerie électronique : postbox@mail.ipu.org

Site internet : www.ipu.org

Le rôle des parlements
dans l'aboutissement
du processus de réconciliation



UNION
INTERPARLEMENTAIRE