



# L'APPROCHE FRANÇAISE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

RAPPORT DE STRATÉGIE



**[Le rapport complet est disponible en ligne sur le site France Diplomatie](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/rapports/)**  
[www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/rapports/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/rapports/)

Ce document est la synthèse d'un rapport final établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

#### **Remerciements**

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des participants au cycle de séminaire « justice internationale et de transition : pour une doctrine diplomatique française », ainsi que Charles Girard, Joël Hubrecht et Kora Andrieu.



# L'APPROCHE FRANÇAISE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

Rapport coordonné par :

Arnaud Garcette (ministère des Affaires étrangères et du Développement international/  
direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats)

Alain Laraby (ministère des Affaires étrangères et du Développement international/  
centre d'analyse, de prévision et de stratégie)



# Table des matières

Avant-propos .....	6
Introduction : L'approche française de la justice transitionnelle .....	7
<b>Chapitre 1 Les enjeux : penser la justice en transition.....</b>	<b>8</b>
1.1 Les fondements de la justice transitionnelle.....	8
1.1.1 Les « quatre piliers » de la justice transitionnelle .....	8
1.1.2 Les différents contextes de justice transitionnelle .....	9
1.2 Les paramètres de la justice transitionnelle.....	9
1.2.1 Le paramètre temps .....	9
1.2.2 Le paramètre de l'appropriation .....	9
1.2.3 Le paramètre sécuritaire .....	10
1.3 Les synergies : justice, diplomatie et développement.....	11
1.3.1 Justice et paix, l'équation possible.....	11
1.3.2 Justice transitionnelle et justice institutionnelle .....	11
1.3.3 Pour une démarche holistique de la diplomatie .....	12
1.3.4 État de droit et développement.....	13
<b>Chapitre 2 Les principes et modalités de l'action française .....</b>	<b>14</b>
2.1 Mobiliser et renforcer l'existant.....	14
2.1.1 Soutenir les droits des victimes.....	14
2.1.2 Renforcer la gouvernance démocratique .....	15
2.1.3 Élargir l'espace civique .....	16
2.1.4 Faire des médias des vecteurs de paix .....	16
2.1.5 Renforcer les institutions juridiques internationales.....	17
2.2 Inventer de nouveaux outils et partenariats.....	17
2.2.1 Mobiliser la recherche française et les opérateurs .....	17
2.2.2 Nouer des partenariats avec les acteurs locaux .....	17
2.2.3 Lier la justice transitionnelle aux processus sécuritaires.....	18
2.3 Encourager la cohérence des actions sur le plan international.....	18
2.3.1 Élargir la coopération avec les institutions et pays de l'espace francophone .....	18
2.3.2 S'appuyer sur l'expertise de l'organisation internationale de la francophonie.....	19
2.3.3 Nourrir les débats dans les cadres de concertation et de décision .....	19
<b>Liens utiles .....</b>	<b>22</b>
<b>Liste des sigles utilisés .....</b>	<b>23</b>

# Avant-propos

L'expérience de la justice transitionnelle indique combien les processus de réconciliation nationale sont essentiels dans les phases de sortie de crise et de restructuration et pour préparer la phase de développement. La France entend y apporter tout son soutien, en tirant parti des diverses tentatives de justice transitionnelle afin de rétablir la confiance des populations dans les institutions. Dans les pays profondément affectés par des crimes de masse, la justice transitionnelle contribue à poser les bases d'un développement social et économique pérenne. Plusieurs pays émergents en sont l'illustration.

Pour répondre à cette préoccupation, particulièrement dans les pays francophones, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international a organisé en 2011 et 2012, avec l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ), un cycle de réflexion « Justice internationale et de transition : pour une doctrine diplomatique française ». Ce cycle a permis de réunir, à intervalles réguliers, des personnalités diverses (juristes, diplomates, militaires, ONG, etc.) afin qu'elles discutent de leurs expériences et qu'elles échangent autour des enjeux de la justice transitionnelle. Au cours des séances, le groupe s'est penché sur plusieurs études de cas et sur des thématiques précises communes à un certain nombre de pays. Des colloques, ouverts à un public plus large, ont enrichi la discussion. Ces échanges ont permis de :

- **dresser un état de la recherche** sur la justice transitionnelle en valorisant l'expertise française et francophone autour d'une démarche commune ;
- **opérationnaliser ces réflexions** et définir des synergies à établir avec les stratégies et les actions existantes de la France en matière de reconstruction post-conflit, de coopération juridique et judiciaire, de soutien à la justice pénale internationale, de réforme des systèmes de sécurité, d'appui aux processus électoraux, de renforcement de l'État de droit, de promotion des droits de l'homme ;
- **produire des lignes directrices** et, plus largement, une aide à la décision à l'attention des acteurs institutionnels français, à l'aide des comptes rendus basés sur les échanges et les notes de cadrage réalisées lors du séminaire.

Toutes ces réflexions ont débouché sur les présentes recommandations, partagées en interministériel, visant à définir un positionnement français en matière de justice transitionnelle. Ces recommandations doivent permettre de mieux articuler cette matière avec l'action diplomatique et de coopération de la France.

**Justin Vaisse**

Directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie

**Marc Trouyet**

Sous-directeur de la gouvernance démocratique, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

---

Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

# Introduction :

## L'APPROCHE FRANÇAISE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

Seule ou à travers les cadres multilatéraux, la France est engagée au quotidien dans de nombreux processus de maintien de la paix, de stabilisation, de reconstruction, ou d'accompagnement des transitions. Elle agit diplomatiquement à travers les nombreux projets et les multiples canaux de l'aide au développement. Quand les situations l'exigent, elle agit militairement pour assurer la défense des populations civiles, premières victimes des conflits. La France fait face à des situations complexes, dans lesquelles les enjeux de sécurité côtoient les demandes de justice, et où les défis de l'avenir sont hypothéqués par les tourments du passé.

Ainsi, son aide est sollicitée de manière croissante pour soutenir les mécanismes de justice transitionnelle et la lutte contre l'impunité (au niveau national, régional ou international). Compte tenu de son implication de longue date dans la construction de l'État de droit, dans la promotion de la justice pénale internationale et dans toutes les formes de médiation ou de réconciliation, la France souhaite répondre à ces demandes, en fonction de ses capacités et du caractère légitime de ces processus.

Au cœur de ces situations de post-conflit et de transition démocratique, les questions de justice transitionnelle et de justice internationale font néanmoins l'objet d'interprétations diverses et, en conséquence, d'actions dont la cohérence semble perfectible.

Une approche française en la matière paraît nécessaire à plus d'un titre. Il convient en effet de :

- **définir** des principes d'action pour la diplomatie française et la coopération au développement en matière de lutte contre l'impunité et en faveur de la réconciliation ;
- **délimiter** un cadre d'action facilitant la coordination des acteurs français, et la mobilisation d'une expertise française et francophone. L'expertise existe, mais elle doit être mise en réseau et renforcée ;

- **soutenir** de la meilleure manière possible les acteurs locaux légitimes afin que les demandes de vérité, de justice et de réparation des victimes puissent trouver un écho international et des relais sur le plan local ;
- **peser dans les débats** et les actions au niveau international avec une vision française, pensée collectivement au regard des expériences de justice transitionnelle à travers le monde ;
- **refonder et inventer** des instruments de coopération utiles aux acteurs locaux et internationaux, souvent submergés par l'ampleur des crises et l'urgence propre aux situations de transition démocratique ou post-conflit ;
- **appréhender** plus largement les interactions entre la diplomatie, le développement et les diverses formes de justice ;
- **mettre en œuvre** une réflexion collective en intégrant aux programmes de coopération et aux négociations diplomatiques les principes précités.

Pour répondre au mieux à ces objectifs ambitieux, il convient au préalable de rappeler que le présent document n'a pas une vocation exhaustive, mais cherche à mettre en lumière les synergies nécessaires à développer entre les différents types de diplomatie (politique, juridique, économique, culturelle, etc.) et l'adéquation sécurité et développement.

Il semble important de rappeler que la justice internationale et de transition n'est point l'affaire des seuls États ; elle se construit et évolue dans les cadres internationaux autant qu'à des échelles très locales, voire individuelles. Pour ces raisons, la France tient à développer et mettre en œuvre une approche spécifique, adaptée aux réalités, aux traditions juridiques et culturelles dans lesquelles elle intervient.

L'objectif de la présente approche est de rendre aussi effective que possible l'action de la France dans la lutte contre l'impunité et le soutien aux processus de réconciliation afin de réduire les conflictualités et de faire progresser la paix partout où cela est possible.

# Chapitre 1

## LES ENJEUX : PENSER LA JUSTICE EN TRANSITION

### 1.1 Les fondements de la justice transitionnelle

Du XIX<sup>e</sup> siècle à la Seconde Guerre mondiale, on observe une tension entre paix et justice, le souci de paix prévalant sur la lutte contre l'impunité. L'avènement des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo après la Seconde Guerre mondiale consacre le principe d'une justice pénale internationale ayant pour objet la répression des crimes de masse. Cette évolution marque le pas durant le temps de la Guerre froide et la décolonisation.

Un réel changement de vision des relations internationales se produit au cours de la décennie 1990. La fin du monde bipolaire fait apparaître des conflits d'un nouveau type et des réponses « multidimensionnelles » qui dépassent largement le champ de la sécurité.

Un nouveau paradigme commence à se mettre en place autour de la « justice transitionnelle ». Celui-ci réunit, dans une approche holistique, le règlement des conflits et la démocratisation. Cette justice entend dépasser le cadre strict du procès pénal, indispensable à la lutte contre l'impunité, mais insuffisant pour aider des populations entières à se relever des crimes de masse et éviter de nouveaux conflits.

#### 1.1.1 Les « quatre piliers » de la justice transitionnelle

Synthétisée par Louis Joinet<sup>1</sup>, la justice transitionnelle repose sur quatre piliers :

- **le droit à la vérité** (établissement des faits, recherche des disparus, archives, etc.);
- **le droit à la justice** (commissions d'enquête, justice nationale, régionale, internationale, mixte, etc.);

- **le droit à la réparation** (programmes de réparation individuelle et/ou collective, excuses publiques, monuments commémoratifs, travail de mémoire, etc.);
- **l'exigence de non-répétition** grâce à la mise en place de réformes institutionnelles (constitutions, réformes structurelles, institutions de sécurité, etc.).

Ce dernier pilier comporte un champ plus vaste, en raison notamment de l'importance des processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) et de la réforme des systèmes de sécurité (RSS) qui y sont souvent associés. On rappellera, dans cette optique, l'importance qu'y tiennent les politiques d'assainissement (*vetting*) des forces armées et agents publics (police, justice) afin que les auteurs des violations massives des droits de l'homme ne soient pas intégrés dans les nouvelles institutions judiciaires et de sécurité.

Cette vision de la justice transitionnelle est reprise par un grand nombre d'acteurs internationaux. Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, en particulier, a créé en 2012 un mandat de rapporteur spécial<sup>2</sup> s'inspirant des « piliers Joinet ». Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) reprend cette typologie dans ses travaux. L'Organisation internationale de la francophonie (OIF) ou le Département fédéral des Affaires étrangères suisse (DFAE), qui figurent parmi les principaux partenaires de la France sur ces questions, adoptent aussi la définition de la justice transitionnelle articulée autour de ces quatre piliers.

Dans le périmètre de chaque pilier, la prise en compte des groupes vulnérables (femmes, enfants, minorités, handicapés) est un enjeu incontournable, au risque sinon de voir resurgir dans la reconstruction des discriminations qui ont pu conduire aux conflits ou abus passés.

1. Louis Joinet (dir.), *Lutter contre l'impunité, 10 questions pour comprendre et agir*, Paris, La Découverte, 2002.

2. Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/Index.aspx>

## 1.1.2 Les différents contextes de justice transitionnelle

La justice transitionnelle intervient dans des contextes très variés. Il importe d'éviter la généralisation excessive des solutions et les modèles « clés en main », en gardant toujours à l'esprit que les aspects les plus sensibles de ces processus viennent des contextes dans lesquels ils prennent forme :

- **les situations de génocide et de crime de masse**, après lesquelles la communauté internationale a eu recours à des juridictions *ad hoc* ou mixtes pour juger les hauts responsables, comme au Rwanda, en ex-Yougoslavie ou au Cambodge ;
- **le temps du post-conflit immédiat**, durant lequel les demandes de justice subséquentes aux violations massives des droits de l'homme peuvent paraître faire obstacle aux négociations de paix. Le processus de justice transitionnelle doit faire face aux enjeux politiques et sécuritaires, comme en Côte d'Ivoire, en Ouganda, au Mali, en République centrafricaine, au Burundi, en Sierra Leone ou en Guinée ;
- **les périodes de transition politique majeure** ou de rupture avec un régime autoritaire sont en général un moment propice à des changements significatifs dans la société, comme par exemple en Afrique du Sud, au Chili, au Pérou ou, plus récemment, en Tunisie ;
- **la justice transitionnelle menée en dehors d'une phase de transition** mais à la suite d'une période plus ou moins longue de violations des droits de l'homme, ou en rupture avec une continuité institutionnelle, comme au Maroc, au Togo ou même au Liban. Ces processus peuvent être instrumentalisés dans certains pays à des fins de légitimation pour donner l'impression d'une rupture avec le passé ;
- **les États démocratiques** dans lesquels les tensions mémorielles sont toujours présentes de nombreuses années après les faits, comme au Brésil, au Canada ou en Espagne.

## 1.2 Les paramètres de la justice transitionnelle

### 1.2.1 Le paramètre temps

Le « paramètre temps », très variable d'une situation à l'autre, suppose de concilier des agendas qui n'ont pas initialement la même temporalité : le temps du politique n'est pas celui de la justice, lequel n'est pas celui de la réconciliation, ni de la

stabilisation sécuritaire, ni du développement. De même, le temps de la vérité n'est pas le même que celui des réparations, et encore moins celui des réformes institutionnelles, qui s'inscrivent sur plusieurs années ou décennies.

Une autre dimension du paramètre temps tient aux efforts *a posteriori* pour revenir sur des faits passés. La question des disparus – avec la logique juridique qui permet de repousser la prescription tant que les corps n'ont pas été retrouvés ou que la disparition n'est pas élucidée – en est une illustration.

Il faut se garder de croire que tous les piliers ou composantes de la justice transitionnelle peuvent intervenir simultanément. Deux écueils sont à éviter : une précipitation excessive au nom de l'impératif de la réconciliation ou un ajournement permanent au risque d'aboutir à une situation d'impunité.

Le lancement d'un processus de justice transitionnelle implique au préalable une stabilisation de la situation sécuritaire. Cette nécessité n'exclut pas un début de réflexion et de concertation pendant la phase de stabilisation sur l'intérêt, le rôle et la forme que devrait prendre un tel processus.

Il convient donc d'articuler les séquences de la justice transitionnelle selon qu'elles renvoient au temps de l'urgence (mise en place de cellules d'enquête ou d'investigation, rétablissement des tribunaux de droit commun, reconstruction des bases de l'État, facilitation du retour des réfugiés, etc.), du moyen terme (institution d'une commission vérité et réconciliation, soutien aux médias, processus de RSS/DDR, réparations, etc.), ou du long terme (réforme de l'éducation, politiques mémorielles, etc.).

### 1.2.2 Le paramètre de l'appropriation

Visant des objectifs et des changements qui dépassent les périodes de transition, la justice transitionnelle doit être arrimée à un agenda national pour réussir dans la lutte contre l'impunité et pour la non-répétition. Le principe de l'appropriation nationale est, de ce point de vue, essentiel. Elle concerne aussi bien les autorités que la population et les corps intermédiaires. Par exemple, un mécanisme juridique *ad hoc* ou de transition aura une viabilité bien supérieure s'il s'articule avec un système juridique national.

Il en est de même pour les mécanismes de type commission vérité et réconciliation (CVR) qui participent de la justice transitionnelle. Il importe que ces instances n'évoluent pas totalement

## Les commissions d'enquête tunisiennes

Après la chute du président Ben Ali, le 14 janvier 2011, un gouvernement provisoire est institué pour assurer « la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition politique ».

Deux commissions d'appui à la transition politique sont instaurées dès la mise en place du premier gouvernement : une commission nationale a été instituée pour établir les faits sur les affaires de malversation et de corruption commises durant toute la période du règne de Ben Ali. Une commission nationale d'investigation sur les abus et dépassements est aussi créée pour établir la vérité sur les violations graves commises entre le 17 décembre 2010, jour de l'immolation d'un jeune Tunisien, et le 23 octobre 2011, date des premières élections libres. Deux décrets-lois ont été promulgués prévoyant des réparations matérielles et symboliques pour les anciens prisonniers politiques et les « martyrs et blessés de la révolution ». Certains dossiers relatifs aux violations passées ont été transmis aux tribunaux militaires.

En janvier 2012, un ministère des Droits de l'homme et de la Justice transitionnelle a été créé pour coordonner un dialogue national sur la justice transitionnelle, et encourager, sur la base de larges consultations, la rédaction, par un comité technique composé de représentants de la société civile, d'une loi organique sur la justice transitionnelle.

Adoptée le 15 décembre 2013, la loi a créé des chambres spécialisées pour juger les violations graves des droits de l'homme commises entre 1955 et 2013, une instance vérité et dignité chargée d'enquêter sur ces violations et d'établir une base de données des victimes, un fonds de réparation, un comité d'assainissement de la fonction publique et un comité d'arbitrage et de réconciliation.

en dehors des institutions, afin que les recommandations émises et les enquêtes menées ne restent pas lettre morte au moment de la clôture d'une commission dont le mandat est par nature temporaire.

L'appropriation nationale de la justice transitionnelle est grandement facilitée par des programmes de développement et de coopération au développement. La coopération internationale initiée dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et demain dans celui des Objectifs du développement durable (ODD) peut contribuer à la réconciliation, pour peu que ces objectifs intègrent dans leur conception et leur mise en œuvre les problématiques de justice transitionnelle.

### 1.2.3 Le paramètre sécuritaire

Certains membres des forces armées et de sécurité (comme la police, la gendarmerie ou les services de renseignements) peuvent être au cœur des exactions commises, soit par leur implication directe dans les violations des droits de l'homme, soit par leur incapacité à en préserver les populations. Ils peuvent également être concernés en tant que victimes. Par la suite, il leur est souvent demandé de témoigner, et de participer à la reconstruction et la réconciliation. Il est essentiel de reconnaître ce lien entre la justice transitionnelle et les institutions de sécurité, afin que des synergies soient trouvées avec l'appui international à la justice et la sécurité.

Les forces armées peuvent contribuer à la réalisation de la justice transitionnelle. Néanmoins, une telle réalisation pose trois questions :

- celle de l'articulation entre la temporalité de la justice et celle de la réforme des institutions de sécurité ;
- celle du rapport socio-historique d'une population à son armée et à ses services de sécurité ;
- celle de l'assainissement (*vetting*), c'est-à-dire du filtrage des personnes mises en cause dans un régime autoritaire déchu ou lors d'exactions commises au cours d'un conflit, avec une exigence de clarté quant à leur possibilité d'être réintégrées ou non dans le système. Cette question est centrale tant pour les forces armées locales ou internationales que pour la police, les juges et autres personnels appartenant à la sphère régulière des institutions.

Le risque de vengeance et la difficulté de l'assainissement sont réels, car il s'agit plus de rompre avec la « culture de l'impunité » que de désigner des coupables et d'alimenter des cycles de vengeance ou encore de figer des rapports de force politiques ou d'exclure une partie de la population. Les actions d'assainissement doivent être menées avec la plus grande précaution pour éviter d'entraîner d'autres violations des droits de l'homme (purge, appropriation des biens ou négation des droits civils et politiques en particulier).

Le paramètre sécuritaire ne se réduit pas à l'assainissement des forces de sécurité au sens strict. L'assainissement (*vetting*) de l'appareil judiciaire contribue également au rétablissement de l'État de droit.

## 1.3 Les synergies : justice, diplomatie et développement

### 1.3.1 Justice et paix, l'équation possible

La justice transitionnelle a la particularité de mettre en tension des impératifs qui ne s'accordent pas toujours *a priori*. La justice

#### Histoire, mémoire, culture

« Pour tourner une page, il faut l'avoir lue. » (Louis Joinet). La justice transitionnelle n'a pas pour objet de restituer une mémoire unique comme si le récit national devait se résumer à un seul récit. Elle vise au contraire à entendre et à faire coexister des mémoires plurielles en montrant que celles-ci ne sont nullement exclusives. La réconciliation nationale n'impose nullement un souvenir collectif officiel.

Les politiques mémorielles peuvent prendre des formes diverses : lieux de mémoire, musées locaux ou nationaux, monuments réels ou virtuels, accès aux archives. Elles reposent sur la remise en question des récits dominants en ouvrant les archives aux historiens, en donnant la parole aux survivants, aux proches et descendants des victimes.

et la réconciliation paraissent opposées parce que le retour à la paix passe souvent par une amnistie. Néanmoins, il s'avère qu'une amnistie généralisée peut être un facteur davantage de tension que de paix.

Quelle place accorder à la justice dans un processus de réconciliation sans que soit consacrée l'impunité ? Comment éviter, dans cette situation, l'affrontement mémoriel et les blocages sociaux, voire les violences ? Les CVR permettent de faciliter l'articulation entre les processus de justice et de réconciliation.

### 1.3.2 Justice transitionnelle et justice institutionnelle

La question de l'articulation de la justice aux échelles nationale, régionale et internationale est centrale pour que la justice transitionnelle ait une portée réelle. À aucun de ces niveaux la justice institutionnelle ne saurait suffire pour couvrir l'ensemble des champs et des situations que doit traiter un processus de justice transitionnelle.

#### • À l'échelle nationale

Il est important que les victimes puissent se constituer parties civiles pour activer une procédure pénale. Cette possibilité offerte aux victimes est une spécificité du droit civil d'inspiration française par rapport à la *common law* d'origine anglo-saxonne. L'existence d'une CVR n'est nullement exclusive de la justice institutionnelle ; au contraire, elle peut s'avérer nécessaire dans certains contextes. Au Togo, la CVR a la possibilité de renvoyer certains dossiers vers l'autorité judiciaire ; au Pérou, des procès se sont tenus à la suite du travail de la CVR.

La mise en œuvre des programmes de réparation et d'indemnisation peut conduire à la réparation judiciaire et donc à la saisine du juge national, bien souvent pénal, ou d'une commission *ad hoc* constituée.

De par leur proximité avec les populations, les chefferies traditionnelles, la justice coutumière ou les juridictions coutumières hybrides (*gacaca* au Rwanda ou *bashingantahe* au Burundi) peuvent jouer un rôle essentiel. Le sentiment d'appropriation de la justice transitionnelle par les autorités des pays concernés

n'en sera que plus aisé. La prise en compte du pluralisme des sources du droit permet de mieux comprendre les logiques de réconciliation sur le plan local.

La justice constitutionnelle ne saurait être oubliée. La Cour constitutionnelle, quand elle existe, comme en Afrique du Sud, peut et doit jouer un rôle essentiel en constitutionnalisant les recommandations de la CVR, en consacrant certains principes liés à la réparation, et en exerçant un contrôle de constitutionnalité des lois de justice transitionnelle et d'amnistie.

#### • Aux échelles régionale et internationale

Les juridictions régionales des droits de l'homme, à l'image des Cours interaméricaine ou européenne des droits de l'homme, jouent un rôle clé en matière de droit à la réparation, de définition de l'impunité, ou de responsabilité internationale de l'État. Les organisations régionales, comme l'Union africaine, peuvent également contribuer à la justice transitionnelle en déployant des missions d'enquête.

Dans la lutte contre l'impunité, la justice transitionnelle et la justice internationale se complètent de différentes manières :

- le statut des tribunaux *ad hoc* (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie – TPIY –, Tribunal pénal international pour le Rwanda – TPIR) a établi le principe de la compétence concurrente entre les juridictions internationales et les juridictions nationales ;
- le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) a posé le principe de complémentarité. La CPI a vocation à juger les auteurs des crimes les plus graves, laissant aux juridictions nationales la compétence pour juger la majorité des personnes poursuivies après un conflit.

L'action de la CPI ne se réduit pas au seul volet répressif. À titre préventif, la CPI peut procéder à une phase d'examen préliminaire pour recueillir des informations sur le terrain, au terme de laquelle elle peut décider d'ouvrir une enquête. Des enquêtes peuvent être menées en parallèle par le HCDH et autres experts des Nations unies, par des organisations régionales, des ONG internationales en collaboration avec des ONG nationales ;

- la convention internationale sur les disparitions forcées ainsi que la convention internationale contre la torture ont aussi un rôle important et parfois décisif s'agissant de la lutte contre l'impunité.

## La justice transitionnelle au Cambodge

Au milieu des années 2000, la constitution des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) a permis d'établir des passerelles et des synergies entre des projets de coopération bilatérale visant au renforcement du système judiciaire national et la mise en place d'une justice internationale.

Cette articulation a été manifeste au niveau des textes, puisque les Nations unies avaient prévu que les Chambres devaient fonctionner selon la procédure habituelle de la justice pénale internationale. Grâce à l'action d'ONG françaises comme Avocats sans frontières, la constitution de parties civiles a pu être possible conformément à la procédure locale, inspirée du droit civil. Le lien avec le niveau national a été renforcé par la présence au sein des CETC de l'un des magistrats formés à l'Académie royale des professions judiciaires (ARPJ).

### 1.3.3 Pour une démarche holistique de la diplomatie

Les processus de justice transitionnelle étant multidimensionnels, il importe de développer une approche intégrée et contextualisée dans l'assistance à apporter sur le terrain :

- **au niveau institutionnel.** La justice transitionnelle n'est pas un processus isolé. Elle doit être mise en connexion avec les différentes formes de médiation aux niveaux local, national et international ;
- **au niveau des acteurs.** Il est important de considérer l'ensemble des acteurs de la société civile (en particulier les femmes), mais aussi les autorités et courants religieux, les syndicats, etc., sans l'appui desquels la justice transitionnelle ne peut pas s'enraciner localement.

Les situations spécifiques appellent des réponses adaptées. La reconfiguration de l'espace politique dans un contexte de fragilité pour les acteurs de la transition et de concurrence des



légitimités (celle « de la rue » contre celle des urnes) doit inciter à adopter une attitude d'écoute et de neutralité.

### 1.3.4 État de droit et développement

L'Organisation des Nations unies a pris soin de rappeler qu'un renforcement de l'État de droit n'aurait guère de sens si une attention n'était prêtée à la justice transitionnelle en situation post-conflit. Au point B-5 de la *Note d'orientation du Secrétaire général des Nations unies concernant l'aide à la promotion de l'État de droit* d'avril 2008, l'utilité des mécanismes de la justice transitionnelle est soulignée pour créer un État de droit conforme aux critères internationaux.

La justice transitionnelle se révèle souvent nécessaire pour poser les fondations d'un État de droit et d'une gouvernance démocratique, mais ces facteurs ont également un impact sur le processus transitionnel.

Pour que cet impact soit significatif, l'aide au développement doit s'inspirer des principes de la Déclaration de Paris (2005) et de celle de Busan (2011) sur l'efficacité de l'aide au développement.

# Chapitre 2

## LES PRINCIPES ET MODALITÉS DE L'ACTION FRANÇAISE

Les processus de justice transitionnelle ont pour but de remettre l'État de droit au cœur des priorités au moment de la sortie de crise et de la reconstruction. La France souhaite apporter une contribution spécifique en mettant en pratique les passerelles entre sa diplomatie politique, sa diplomatie juridique et ses outils de coopération au développement.

L'approche française de la justice transitionnelle est étroitement solidaire de celle des droits de l'homme. Elle se conçoit dans l'esprit des libertés publiques plutôt que des droits strictement privés à l'égard desquels l'État n'aurait aucune obligation de protection.

Selon la conception française, les droits de l'homme ne s'opposent pas à l'État, mais prennent appui sur lui pour que leur exercice soit garanti. Cette approche souligne la nécessité d'une reconstruction de l'État dans le processus de réconciliation nationale. La possibilité de coexistence et de dialogue demeure l'objectif premier pour des populations qui ont subi, commis ou assisté à des atrocités à grande échelle, mais un dialogue ne saurait être durable sans un socle institutionnel stable et consistant. À défaut, les droits des victimes seraient purement formels.

Une telle approche n'est nullement exclusive d'une approche du terrain pour comprendre et identifier les craintes et les besoins, qu'ils soient matériels ou qu'ils relèvent d'une exigence de dignité et de respect. Elle entend au contraire accompagner les ONG locales et internationales ainsi que les divers acteurs de la société pour satisfaire au mieux ces aspirations, répondre à l'urgence et soutenir l'émergence d'un accord global, réaliste et pérenne.

En mettant l'accent sur le rôle de l'État comme gardien des libertés fondamentales et comme moyen de reconsolider le fait national, l'approche française de la justice transitionnelle est au cœur du traitement de la violence politique qui naît de l'effondrement de l'État. Les crimes contre l'humanité ne dépassent pas seulement le niveau des crimes de droit commun par leur caractère massif et systématique. Ils sont d'une autre nature et

naissent de la carence de la loi, de sa suspension ou de sa perversion par les autorités en place. Instruite de son État de droit, la France n'entend nullement être un modèle, mais veut mettre son expertise au service des autres États pour seconder leurs expériences de justice transitionnelle s'ils le demandent. Par son action spécifique, la France œuvre afin que les auteurs de crimes de masse soient appréhendés et jugés, leurs victimes reconnues et soutenues et pour que soient mises en place les garanties d'une non-répétition.

La vision française s'inscrit dans la tradition du droit romano-germanique dans le cadre de son appui aux institutions des États engagés dans un processus de justice transitionnelle. Dans cette tradition, la justice est conçue comme un service public qui garantit les droits des victimes. Elle veille aussi au fait que les auteurs de crimes bénéficient des droits élémentaires (droits de la défense, conditions de détention pénitentiaire décentes).

### 2.1 Mobiliser et renforcer l'existant

La justice transitionnelle est un processus long et complexe. Une approche réaliste des enjeux et des capacités d'intervention nécessite de fixer des priorités dans les soutiens que la France peut apporter. Ces priorités ne sont pas les mêmes selon le contexte géographique et politique considéré. Elles doivent tenir compte, d'une part, des besoins spécifiques de chaque pays et des attentes exprimées à la fois par les autorités nationales et les acteurs de la société civile. Elles doivent prendre en considération, d'autre part, des secteurs dans lesquels la valeur ajoutée de son intervention serait la plus forte, en fonction de la représentation diplomatique, institutionnelle et associative de la France dans les pays concernés.

#### 2.1.1 Soutenir les droits des victimes

La question du droit des victimes est un enjeu central de la justice transitionnelle. Il importe de soutenir les associations qui le défendent. Des partenariats ont été noués avec la Fédération

internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), l'Association des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) et la Fédération euro-méditerranéenne contre les disparitions forcées (FEMED) pour soutenir la tenue de semaines d'action, de plaider, de sensibilisation et de mise en réseau des organisations nationales, notamment en Algérie, au Maroc, au Liban, en Irak, en Bosnie, au Kosovo, en Guinée, en République centrafricaine et en Côte d'Ivoire.

## Les victimes devant la CPI

Depuis 1998, la CPI permet aux victimes de participer à tous les stades de la procédure dans le cadre défini par la Cour. Elles peuvent déposer des observations devant les chambres de la Cour au stade préliminaire, pendant le procès ou en phase d'appel.

La France est attachée à la participation des victimes à la procédure devant la Cour pour leur permettre de faire valoir leurs droits et intérêts, qui diffèrent parfois de ceux de l'accusation. En janvier 2006, la FIDH a ainsi contribué à une décision historique de la CPI renforçant les droits des victimes et des ONG dans la transmission des demandes de participation dès le stade de l'enquête.

Le Statut de Rome prévoit également, article 79, la création d'un « fonds d'affectation spéciale au profit des victimes » des crimes relevant de la compétence de la Cour. La France a été à l'origine en 2002 de la résolution créant formellement ce fonds, qui a été présidé par Simone Veil (2003-2009).

### 2.1.2 Renforcer la gouvernance démocratique

Il est primordial de renforcer localement la gouvernance des institutions vers des fonctionnements plus démocratiques afin de prévenir l'émergence de nouveaux conflits, et accompagner efficacement le traitement des crimes passés. Des mesures de déconcentration et de décentralisation peuvent avoir lieu, de manière à assurer l'effectivité de l'État de droit sur l'ensemble du territoire, évitant ainsi toute poche d'exclusion.

## Des exemples de justice de proximité

À l'échelle locale, pour renforcer la légitimité de la justice aux yeux des citoyens, il convient de la rapprocher des justiciables afin de démontrer concrètement son action.

Au Sénégal, la France appuie les projets de maisons de justice de proximité qui s'inscrivent dans le cadre du plan décennal (2004-2014) de modernisation de la justice sénégalaise. Ce soutien vise à soutenir l'émergence d'une justice de proximité, avec un appui à la mise en place de 11 maisons de justice et de 11 structures d'information du justiciable plus légères, dans le but de favoriser le développement de la médiation et de la conciliation, de mieux informer les populations sur leur droits et de désengorger les tribunaux. Cette approche de la justice au plus près des intéressés répond aux nouvelles stratégies de démarginalisation par le droit développées par les Nations unies et la Banque mondiale depuis 2008-2009, faisant des populations des acteurs clés des politiques de gouvernance. Ce soutien à la justice de proximité tire également son inspiration de longues traditions de modes de règlement alternatifs des conflits.

Au Laos, la France accompagne les autorités du pays qui souhaitent reformuler le lien entre la justice locale et la justice nationale, en partenariat avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le renforcement des mécanismes villageois de médiation se fait dans le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme : introduction du débat contradictoire dans le procès villageois ; systématisation du recours aux voies judiciaires d'appel de la justice nationale.

Au niveau local, les questions foncières jouent un rôle essentiel dans le processus de réconciliation, particulièrement en Afrique. Une bonne gestion de la rareté des ressources, de la restitution des terres et de la légitimation des droits de propriété permet d'accompagner ce processus.

La gouvernance démocratique se doit également d'être effective sur le plan économique et financier (transparence des comptes, redevabilité des acteurs publics, gestion harmonieuse de la fiscalité, lutte contre la corruption et la prédation économique, etc.). Il existe une réelle difficulté à poursuivre les auteurs et complices des faits de corruption, de prédation économique, de saisie de biens, d'avares volés. Pour mettre en cause des responsables, la production de preuves est essentielle mais difficile.

La France contribue à la promotion du droit et de l'État de droit à travers la mise à disposition d'expertise technique, d'organisation de séminaires juridiques régionaux à destination des acteurs du droit et d'un soutien à des organismes de coopération juridique.

Les interventions reposent notamment sur la formation judiciaire (École nationale de la magistrature) et la mise en réseau des acteurs. Elles reposent également sur des actions de coopération, comme le soutien aux acteurs des droits de l'homme, la lutte contre la criminalité organisée, la lutte contre la traite des êtres humains ou la lutte contre la corruption. Dans les situations de fragilité en particulier, ces actions visent à judiciariser la lutte contre les grands trafics et toutes les formes de violence.

### 2.1.3 Élargir l'espace civique

Il est primordial que les processus de justice transitionnelle puissent se développer dans un contexte démocratique suffisamment ouvert, permettant la libre expression et la participation de tous les acteurs qui souhaitent s'y associer.

Dans cette optique, la France a mis en place un programme d'accompagnement des institutions et de la société civile au Burundi, en parallèle de la CVR qui est sur le point de s'ouvrir dans le pays. Ce programme inclut une double dimension. La première porte sur le développement des cadres de concertation : renforcement des capacités auprès de l'institution de l'Ombudsman, soutien au travail parlementaire, collaboration avec la Commission nationale indépendante des droits de l'homme du Burundi (CNIDH) pour la sensibilisation au pluralisme politique et à la représentation citoyenne, etc.

La seconde dimension du projet vise à encourager l'action de la société civile sur les sujets liés à la réconciliation et la promotion des droits de l'homme : permettre aux acteurs de la société civile d'être force de proposition auprès des pouvoirs publics,

soutenir la mise en place d'une CVR en accompagnant le débat public sur les questions mémorielles, renforcer les capacités des médias et des journalistes à couvrir les problématiques de gouvernance, etc.

Des actions similaires d'élargissement de l'espace civique permettraient de faciliter le travail des CVR dans chacun des pays concernés.

### 2.1.4 Faire des médias des vecteurs de paix

Il convient de ne pas négliger la place des médias dans la construction de la paix. À l'inverse de la Radio-télévision libre des mille collines au Rwanda, condamnée par le TPIR pour incitation au génocide, les médias peuvent jouer un rôle clé dans l'accompagnement des processus de paix et des CVR. Un bon exemple a été fourni par la transmission à la radio et à la télévision des sessions de la CVR en Afrique du Sud ou par Radio Okapi en République démocratique du Congo. La création de cette radio a coïncidé avec l'Accord de Sun City (2002), qui a marqué le début du dialogue inter-congolais. L'objectif de Radio Okapi est de donner accès à une information vérifiée dans un pays divisé par la guerre des Grands Lacs. Elle a été fondée à l'initiative et avec le soutien des Nations unies, au travers de la Mission de l'ONU en République démocratique du Congo ou MONUC (aujourd'hui Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO) et de la Fondation Hirondelle, organisation non gouvernementale suisse active dans le soutien aux médias dans des contextes de crise.

Des formations à destination des journalistes peuvent aider à promouvoir la participation de plus larges secteurs de la société civile au processus de justice transitionnelle, en faisant connaître ses activités, en facilitant sa compréhension, et en donnant aux citoyens les moyens concrets de s'y engager pleinement. Les journalistes sont des relais importants. Ils peuvent contribuer à renforcer les capacités de la société civile, en particulier dans les régions intérieures du pays.

En Tunisie, le HCDH et le PNUD, en partenariat avec l'International Center for Transitional Justice (ICTJ) et l'Al-Kawakibi Democratic Transition Center (KADEM), ont organisé une série de formations sur la justice transitionnelle, destinées aux journalistes tunisiens de toutes les régions du pays. Ces formations ont contribué au processus de recherche de la vérité en Tunisie,

en assurant la diffusion d'une information exacte et équilibrée des travaux de l'instance vérité et dignité, et en stimulant le débat à son sujet.

### 2.1.5 Renforcer les institutions juridiques internationales

Pour que ses valeurs soient audibles et opérationnelles, la France se doit d'être éminemment présente dans les institutions où se joue le droit au plan mondial. À cet effet, il convient de :

- poursuivre la politique d'implication française dans les juridictions internationales. La France est le troisième contributeur au budget de la Cour pénale internationale. En sus d'un appui budgétaire à cette institution, la France apporte à la CPI un soutien politique, juridique, institutionnel et logistique important ;
- renforcer la place de la diplomatie judiciaire dans la diplomatie politique. La France a soutenu la saisine du procureur de la CPI des situations au Soudan (résolution 1593, 2005) et en Libye (résolution 1970, 2011) par le Conseil de sécurité. Elle maintient sa vigilance, en Syrie comme partout ailleurs, pour que les crimes de masse soient dûment traités dans les enceintes appropriées. Elle encourage les États à coopérer avec la CPI et appuie une ratification plus large du Statut de Rome et la transposition des définitions des crimes dans les législations nationales ;
- rappeler l'importance de la responsabilité de protéger (R2P) au sein des Nations unies pour prévenir et lutter contre les crimes de masse ;
- continuer à soutenir la mise en œuvre du Statut de Rome de la CPI, ainsi que la ratification et l'application la plus large possible des textes et traités internationaux de protection des droits de l'homme. La France continue également de promouvoir les mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme.

## 2.2 Inventer de nouveaux outils et partenariats

### 2.2.1 Mobiliser la recherche française et les opérateurs

La France a noué des relations étroites avec les acteurs du monde universitaire ainsi qu'avec les praticiens de la justice transitionnelle. Elle organise régulièrement des séminaires de réflexion sur des expériences passées et actuelles.

En matière de soutien aux processus de justice transitionnelle, la France peut s'appuyer sur un important vivier d'experts juridiques, présents notamment au sein du réseau des experts techniques internationaux (ETI) du MAEDI. Ceux-ci peuvent être mobilisés avec le soutien des principaux opérateurs publics en ce domaine, tels que France expertise internationale (FEI) puis l'Agence française d'expertise internationale (AFETI) après le 1<sup>er</sup> janvier 2015, qui a vocation à regrouper l'ensemble des opérateurs publics d'expertise.

En sus des opérateurs français, il convient de mobiliser les ressources humaines de tout l'espace francophone qui ont acquis une expérience dans le domaine de la justice transitionnelle (fonctionnaires, juges, policiers...).

### 2.2.2 Nouer des partenariats avec les acteurs locaux

De nombreuses ONG interviennent dans le champ de la justice transitionnelle et de la réconciliation. Il est primordial de les associer à la préparation et au déroulement du travail des commissions. Un soutien de la France peut également leur être apporté, notamment via ses instruments de financement (les instruments de financement pour les ONG de l'Agence française de développement – AFD –, le Fonds de solidarité prioritaire – FSP –, le Fonds de solidarité pour le développement – FSD) ou à travers une facilitation de leur activités (mise en réseau, mission de formation, partage d'expérience, etc.).

Les autorités religieuses jouent un rôle clé dans le processus transitionnel. Par exemple, les rituels de purification en Sierra Leone ont permis de réintégrer d'anciens enfants soldats dans leur communauté. Au Liban, des cérémonies ont eu lieu pour faciliter la réconciliation entre druzes et chrétiens. Il faut toutefois veiller à ne pas idéaliser de tels mécanismes ni à trop les légitimer, de manière à ce que d'autres acteurs puissent eux aussi jouer leur rôle.

Conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, il est essentiel de garantir la prise en compte des femmes dans les processus de justice transitionnelle. Les femmes sont souvent les premières victimes des conflits, mais elles sont aussi les premières actrices de la reconstruction (les associations de femmes sont parmi les plus reconnues et respectées dans de nombreux pays).

### 2.2.3 Lier la justice transitionnelle aux processus sécuritaires (DDR, RSS)

Depuis plus de vingt ans, les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) sont devenus une composante centrale des stratégies de sortie de crise et de reconstruction post-conflit. Ils visent le désarmement et la démobilisation des combattants issus, selon les cas, des forces armées étatiques ou de groupes armés divers. Ces programmes s'efforcent de faciliter leur réintégration sociale, économique et symbolique par leur réintégration dans les « corps habillés » ou leur retour à un statut civil.

Dans la période complexe de la reconstruction post-conflit, justice transitionnelle et programmes de DDR apparaissent intimement liés, pour plusieurs raisons :

- il existe une tension juridique souvent difficile à résorber, puisque certains ex-combattants doivent répondre de leurs actes devant les victimes alors que les accords politiques prévoient parfois leur amnistie. Les politiques d'assainissement (*vetting*) servent à vérifier les états de service des ex-combattants lors de leur démobilisation ;
- les combattants qui bénéficient d'un programme DDR sont souvent les symboles des violations massives des droits de l'homme ayant été perpétrées lors d'un conflit. Dès lors, leur réintégration au sein de leurs communautés d'origine ne peut pas être envisagée sans un travail de réconciliation, judiciaire ou non ;
- l'une des principales difficultés des programmes de DDR est la réintégration à long terme des ex-combattants. Cette phase longue et difficile doit, pour réussir, prendre en compte les causes profondes du conflit que s'efforcent de traiter précisément les mécanismes de justice transitionnelle ;
- les liens à bâtir entre les programmes de DDR et la justice transitionnelle semblent essentiels, puisque, dans de nombreux cas, l'échec des programmes de DDR – parfois au prix d'une résurgence des exactions, voire d'un conflit armé – repose sur des dissensions très fortes au sein de la société, sur le sentiment d'impunité des anciens combattants, sur l'absence de confiance des populations (ou de certains groupes) vis-à-vis des forces de sécurité ou encore sur l'absence de mécanismes de réconciliation. Plus largement, les programmes de DDR doivent s'articuler avec la question fondamentale du « vouloir vivre ensemble » des populations, question particulièrement aiguë en post-conflit ;

• il a souvent été constaté que les programmes de DDR étaient mal perçus par les populations, puisqu'ils donnent parfois l'impression d'une « prime aux combattants », vus comme des bénéficiaires prioritaires de l'aide internationale. Les ex-combattants se voient remettre un pécule de réinsertion et bénéficient de formations à des activités génératrices de revenus, dont sont *a priori* exclues les victimes civiles des conflits. Le fait que les victimes soient placées au cœur de la justice transitionnelle doit conduire à lier ce processus au programme de DDR.

L'interaction entre ces processus symbolise l'exigence de paix, de sécurité et de respect des droits de l'homme qui doit prévaloir dans la reconstruction post-conflit.

Complémentaires des programmes de DDR, des processus de réforme des systèmes de sécurité (RSS) doivent être menés pour garantir le contrôle démocratique des forces armées, mais aussi la reconstruction des forces de sécurité et des institutions judiciaires et permettre que celles-ci puissent à l'avenir mieux prévenir de nouveaux crimes et ne pas y être impliquées. Le Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) constitue sur cette thématique le principal partenaire de la France.

## 2.3 Encourager la cohérence des actions sur le plan international

De nombreux partenariats internationaux peuvent être mobilisés pour mettre en œuvre un soutien aux processus de justice transitionnelle. La mise en œuvre de la justice transitionnelle ne devrait en aucun cas menacer le retour à la stabilité dans un contexte souvent très fragile du point de vue sécuritaire (la mise à pied brutale et massive des forces de sécurité est un facteur de regain de tension). La France a déjà noué des liens privilégiés qui ne demandent qu'à être approfondis et étendus.

### 2.3.1 Élargir la coopération avec les institutions et pays de l'espace francophone

De 2006 à 2013, la France s'est ainsi associée à la Suisse, à l'ICTJ et au HCDH pour organiser à Yaoundé (Cameroun) une série de séminaires de sensibilisation à la justice transitionnelle à destination des professionnels (agences multilatérales, ONG, gouvernements, fondations, universités...). Ces conférences

ont permis de mesurer le chemin accompli dans six pays (Burundi, Côte d'Ivoire, Guinée, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad) en matière de justice transitionnelle et de réconciliation. Elles leur ont donné l'occasion de réfléchir sur leurs difficultés et d'explorer ensemble le rôle de la justice transitionnelle au sein des mécanismes crédibles et effectifs de sortie de crise. Ces éclairages ont profité à d'autres pays en transition, comme le Mali.

La France s'associe avec ces mêmes partenaires pour mettre en place une prochaine plateforme numérique interactive, le portail francophone de la justice transitionnelle.

### 2.3.2 S'appuyer sur l'expertise de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF)

De longue date, l'OIF est intervenue sous diverses formes pour aider ses États membres concernés à franchir les étapes devant mener à une démocratisation pluraliste et au rétablissement durable des droits et des libertés. Cette action s'est progressivement structurée et rationalisée. Elle s'articule aujourd'hui autour d'une approche multilatérale dynamique qui met en exergue la lutte contre l'impunité, mais également la promotion de l'expertise et de la diversité des cultures juridiques dans l'espace francophone.

Pour asseoir sa réflexion, l'OIF s'est attachée à consigner, dans un guide pratique sur les processus de transition, de justice, de vérité et de réconciliation, l'ensemble des 29 expériences conduites ou envisagées dans l'espace francophone.

L'approche francophone est aujourd'hui organisée autour d'actions concrètes d'appui aux institutions (Togo, Tunisie), de mise en place de dispositifs nationaux par des soutiens en expertise ou l'échange d'informations et d'expériences (Égypte, Mali, Madagascar), dans le respect de la diversité des systèmes et des contextes nationaux. Enfin, ces actions sont aussi fréquemment conduites en collaboration avec d'autres partenaires internationaux (France, Suisse, HCDH).

Avec l'OIF, le MAEDI a organisé plusieurs séminaires de sensibilisation et de formation à destination des acteurs nationaux du droit, à Dakar (2009), Yaoundé (2010) et Tunis (2011).

### 2.3.3 Nourrir les débats dans les cadres de concertation et de décision

La France assure une présence active dans de nombreuses enceintes internationales au sein desquelles sont développées les grandes orientations en matière de justice transitionnelle.

Au sein de la Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne (DevCo/EuropeAid), il existe une unité spécialisée sur la justice et la réforme des systèmes de sécurité (RSS). Cette direction générale a énoncé en 2013 des lignes directrices dans une publication intitulée *Le soutien à la justice et à l'État de droit*. Les acteurs peuvent s'y référer en complément du présent document.

Les Nations unies sont également un acteur majeur, non seulement à travers le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, mais aussi grâce à ses missions dans les zones concernées par des problématiques de justice transitionnelle (opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales notamment). La France est doublement présente : au sein du Conseil de sécurité, où elle pèse pour une meilleure prise en compte des différents aspects de la lutte contre l'impunité et de la justice de transition, et auprès des missions de terrain, en contact permanent avec les représentants spéciaux du Secrétaire général dans les pays concernés.

Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles de l'OCDE promeut cinq objectifs pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, parmi lesquels figure l'objectif portant sur la justice : remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice. Cet objectif souligne qu'« aborder les griefs et les profonds sentiments d'injustice est essentiel » et que « les mécanismes judiciaires doivent être accessibles, abordables, et fondés sur un processus perçu par les citoyens comme étant juste ».

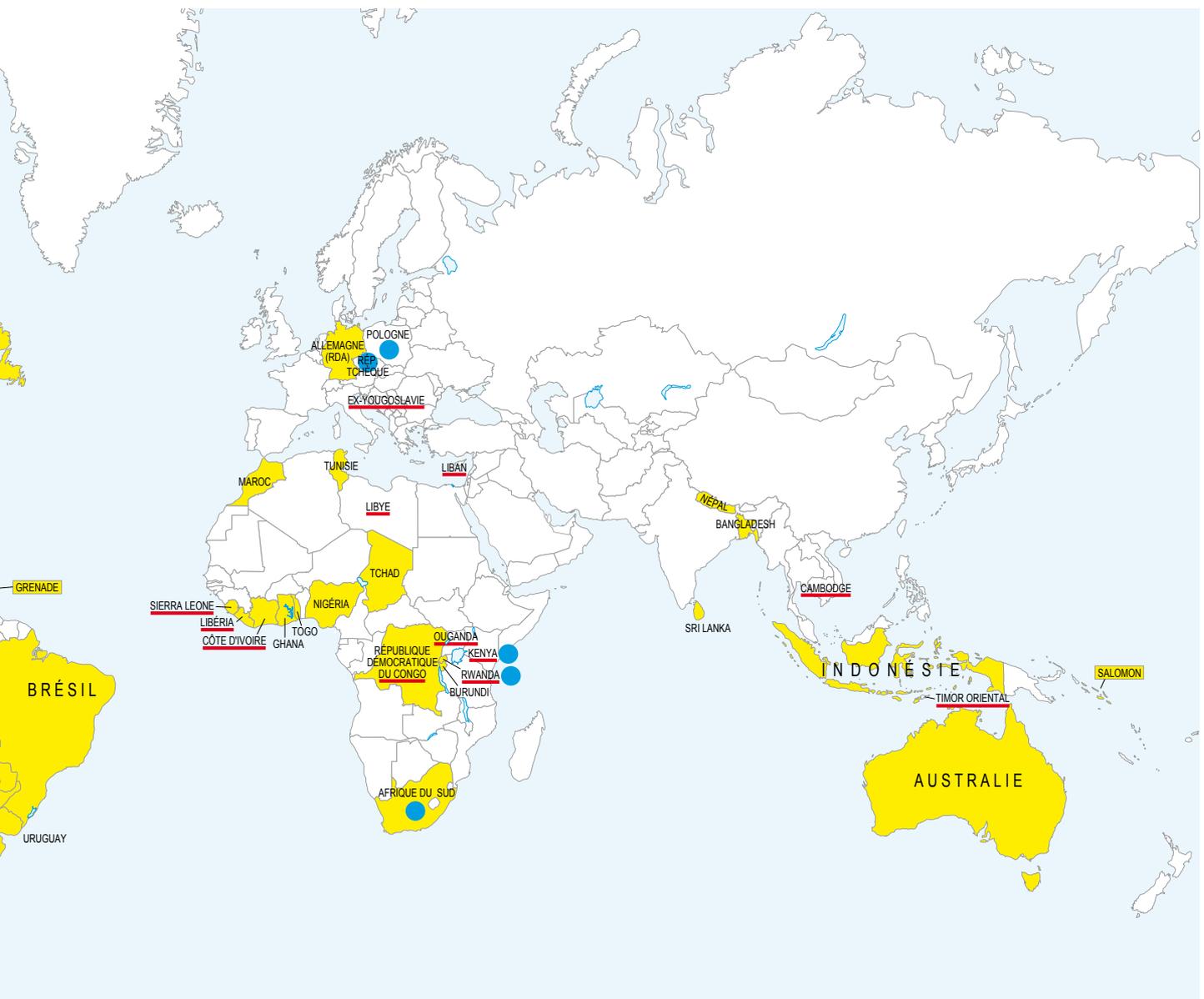
Le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) est un forum de l'OCDE orienté vers la prise de décisions. L'INCAF aide les partenaires au développement, les organisations internationales et les pays partenaires à réagir aux conflits et aux situations de fragilité, en mettant au point des politiques et des programmes de pointe, et en facilitant le dialogue entre les partenaires au développement et les pays partenaires. Fort de ces expériences, le MAEDI va renforcer sa participation aux réflexions menées par la Banque mondiale sur ces sujets.

## 10 principes pour un engagement opérationnel

1. Inclure dans notre action les quatre piliers Joinet : droit à la vérité, droit à la justice, droit à la réparation, exigence de non-répétition.
2. Prendre en compte les différents niveaux de la justice transitionnelle, la complémentarité entre la justice judiciaire et non judiciaire, ainsi que les paramètres temporel, institutionnel et sécuritaire de chaque contexte.
3. Lutter contre l'impunité, favoriser la réconciliation et soutenir la refondation du contrat social.
4. Conforter les bases de l'État et favoriser son évolution vers l'État de droit et la gouvernance démocratique.
5. Renforcer l'articulation entre les processus de justice transitionnelle et les programmes de DDR et de RSS.
6. Ajuster notre action diplomatique aux nécessités de la justice transitionnelle en adoptant une démarche holistique prenant en compte la diversité institutionnelle, le pluralisme des sources du droit et la multiplicité des acteurs de la société civile.
7. Appuyer la mobilisation de la société civile sur les questions de justice transitionnelle et permettre aux médias locaux de jouer un rôle actif et pacificateur dans le cadre du travail de réconciliation nationale.
8. Considérer les questions de justice transitionnelle et de mémoire plurielle dans les processus de réconciliation et de transition politique.
9. Identifier des points focaux au sein de chaque partenaire international et promouvoir un travail de concertation pour une meilleure coopération.
10. Encourager l'adoption universelle des instruments de protection des droits de l'homme.

## La justice transitionnelle à travers le monde (1983-2014)





Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, direction des Archives (pôle géographique) © 17 novembre 2014

# Liens utiles

Rapport de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) :

**<http://www.ihej.org/une-justice-reconstitutive-pour-surmonter-les-crimes-de-masse/>**

Rapport conjoint du ministère français des Affaires étrangères et du Développement international, du Département fédéral suisse des Affaires étrangères et du Centre des Nations unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale :

**<http://www.cnudhd.org/rapportjustice.pdf>**

Lignes directrices de la Doc devCo/EuropeAid :

**[http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict\\_prevention/docs/2013\\_eeas\\_mediation\\_support\\_factsheet\\_transitional\\_justice\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/2013_eeas_mediation_support_factsheet_transitional_justice_en.pdf)**

Guide pratique de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) *Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone* :

**<http://www.francophonie.org/IMG/pdf/guide-oif-tjvrbat-web1003.pdf>**

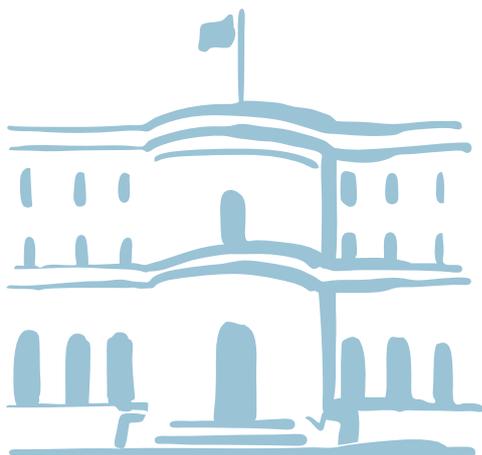
Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles :

**<http://www.pbsdialogue.org/documentupload/49151953.pdf>**

# Sigles et abréviations

<b>ACAT</b>	Association des chrétiens pour l'abolition de la torture
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AFETI</b>	Agence française d'expertise technique internationale
<b>ARPJ</b>	Académie royale des professions judiciaires
<b>CETC</b>	Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens
<b>CNIDH</b>	Commission nationale indépendante des droits de l'homme du Burundi
<b>CPI</b>	Cour pénale internationale
<b>CVR</b>	Commission vérité et réconciliation
<b>DCAF</b>	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées
<b>DDR</b>	Désarmement, démobilisation et réintégration
<b>DevCo/ EuropeAid</b>	Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne
<b>DFAE</b>	Département fédéral des Affaires étrangères suisse
<b>ETI</b>	Expert technique international
<b>FEI</b>	France expertise internationale
<b>FEMED</b>	Fédération euro-méditerranéenne contre les disparitions forcées
<b>FIDH</b>	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
<b>FSD</b>	Fonds de solidarité pour le développement

<b>FSP</b>	Fonds de solidarité prioritaire
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
<b>ICTJ</b>	Le Centre international pour la justice transitionnelle ( <i>International Center for Transitional Justice</i> )
<b>IHEJ</b>	Institut des hautes études sur la justice
<b>INCAF</b>	Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité ( <i>The International Network on Fragility and Conflict</i> )
<b>KADEM</b>	Le Centre Al-Kawakibi pour les transitions démocratiques ( <i>Al-Kawakibi Democracy Transition Center</i> )
<b>MAEDI</b>	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
<b>OIF</b>	Organisation internationale de la francophonie
<b>ODD</b>	Objectifs du développement durable
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>R2P</b>	Responsabilité de protéger
<b>RSS</b>	Réforme des systèmes de sécurité
<b>TPIR</b>	Tribunal pénal international pour le Rwanda
<b>TPIY</b>	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie



## L'APPROCHE FRANÇAISE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

L'expérience de la justice transitionnelle révèle combien les processus de réconciliation nationale sont essentiels dans les phases de sortie de crise et de restructuration. La France entend y apporter tout son soutien, afin de rétablir la confiance des populations dans leurs institutions. Dans les pays profondément affectés par des crimes de masse, la justice transitionnelle contribue à poser les bases d'un développement social et économique pérenne. Plusieurs pays émergents en sont l'illustration.

Seule ou par le biais de cadres multilatéraux, la France est engagée au quotidien dans de nombreux processus de maintien de la paix, de reconstruction ou d'accompagnement des transitions. Elle agit diplomatiquement à travers les nombreux projets et les multiples canaux de l'aide au développement. Quand les situations l'exigent, elle agit militairement pour assurer la défense des populations civiles, premières victimes des conflits. La France fait face à des situations complexes dans lesquelles les enjeux de sécurité côtoient les demandes de justice, et où les défis de l'avenir sont hypothéqués par les tourments du passé.

Ainsi, son appui est sollicité de manière croissante pour soutenir les mécanismes de justice transitionnelle et la lutte contre l'impunité au niveau national, régional ou international. Compte tenu de son implication de longue date dans la construction de l'État de droit, dans la promotion de la justice pénale internationale et dans toutes les formes de médiation ou de réconciliation, la France souhaite répondre à ces demandes en fonction de leur légitimité et de ses capacités.

Les présentes lignes directrices n'ont pas vocation à résoudre chaque expérience de justice transitionnelle. Elles établissent des principes qui doivent guider l'action grâce à une analyse des enjeux, des paramètres et des acteurs qu'il convient de prendre en compte dans le cadre d'une approche française de ces processus de réconciliation.