

Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE

Commission des Affaires Politiques

Strasbourg, le 15 mars 2013

COMMENT FAIRE ABOUTIR UN PROCESSUS DE
RÉCONCILIATION NATIONALE DANS LES PAYS SORTANT
D'UN CONFLIT OU D'UNE CRISE ?

Communication de Mgr Nicodème BARRIGAH

Ancien Président de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation du Togo

Introduction

Au cours de ces dernières décennies, l'expérience des commissions de vérité a connu, notamment sur le continent africain, un essor tout à fait inattendu. En effet, un nombre croissant de pays sortant de guerre ou de crise ayant entraîné des violations massives des droits de l'homme arpentent les chemins ardues de ce nouveau processus dans l'espoir de faire face aux crimes du passé : l'Afrique du Sud (1995), le Rwanda (1999), le Ghana (2002), la Sierra Léone (2002), la République Démocratique du Congo (2002), le Maroc (2004), le Libéria (2005), le Kenya (2008), le Togo (2009), la Côte d'Ivoire (2011), Madagascar (2012), le Mali (2013), et peut-être bientôt la Guinée, le Burundi, le Gabon, la Mauritanie, la République Centrafricaine et la Tunisie. La liste est bien longue. Conçues généralement comme un mécanisme de transition permettant de « passer d'un passé divisé à un avenir partagé », ces commissions apparaissent globalement comme une recherche d'équilibre entre les impératifs de la paix et ceux de la justice, « une fragile alternative pour échapper à l'escalade de la violence et de la vengeance », une « troisième voie » pour la « refondation de la société » et la consolidation des démocraties naissantes dans un climat de stabilité fragile qu'une recherche hâtive de justice pénale pourrait remettre en cause.

Comme le fait observer Sandrine Lefranc, la justice transitionnelle n'est pas un concept monolithique applicable de manière mécanique à toutes les situations mais plutôt une somme d'expériences assez diversifiées que les chercheurs essaient de

rationaliser à posteriori¹. Cela signifie qu'il n'existe aucune expérience passe-partout de commission de vérité, chaque contexte sociopolitique ayant ses spécificités en fonction desquelles une stratégie appropriée doit être adoptée. Une telle diversité se perçoit d'ailleurs dans la pluralité des noms donnés aux commissions : (Commission vérité et réconciliation ; commission vérité, justice et réconciliation ; instance équité et réconciliation ; commission dialogue, vérité et réconciliation etc.) Toutefois, quelles que soient les situations ayant motivé leur mise en place, les commissions de vérité sont établies sur les 4 principes formalisés par Louis Joinet, à savoir le droit à la vérité, le droit à la justice, le droit à la réparation et les garanties de non répétition. D'autre part, elles sont instituées de manière officielle par l'Etat comme un mécanisme non judiciaire et indépendant doté d'un mandat temporel limité. Précisions enfin, que les commissions de vérité ne constituent pas l'unique expression de la justice transitionnelle. Cette dernière, en théorie et en pratique, comporte également des mécanismes de justice pénale.

L'intérêt grandissant et l'espoir légitime suscités par les Commissions, notamment en Afrique, ne doivent pas nous faire tomber dans l'illusion d'un automatisme institutionnel comme s'il suffisait de créer une commission pour régler les crises multiformes qui secouent nos sociétés. En réalité, toutes les commissions s'inscrivent dans un contexte sociopolitique donné et ne doivent leur réussite qu'à un certain nombre de facteurs auxquels il convient d'accorder la plus grande attention au moment où l'on met en place un tel processus.

Ma communication se présente essentiellement comme une tentative de réponse à la question qui fait l'objet de cette réflexion : Comment faire aboutir un processus de réconciliation nationale dans les pays sortant d'un conflit ou d'une crise ? Après quelques brèves informations sur les spécificités de l'expérience togolaise, je donnerai quelques repères concernant le choix du contexte, les consultations nationales, l'équité procédurale, les activités d'une commission et la mise en œuvre des recommandations.

1. Spécificité de l'expérience togolaise

Pour mémoire, rappelons que la CVJR a été mise en place par décret présidentiel le 25 février 2009, à la suite des consultations nationales menées d'avril à juillet 2008, par le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, sur invitation du Gouvernement togolais. Recommandée en août 2006 par les acteurs politiques et la société civile aux articles 2.2 et 2.4 de l'Accord Politique Global signé à Ouagadougou après les violences électorales d'avril 2005, la Commission avait pour mandat d'identifier les causes des violences à caractère politique qui ont émaillé l'histoire du

¹ Lefranc Sandrine, *Après le conflit, la réconciliation ?* 1^{ère} édition, Michel Houdiard Editeur, Paris 2006.

Togo de 1958 à 2005, recenser les victimes afin de proposer en leur faveur un programme de réparation, faire au gouvernement des recommandations portant sur le sort à réserver aux auteurs des violations des droits de l'homme les plus graves, et enfin formuler des recommandations visant à garantir la non répétition des violences, combattre l'impunité et renforcer la réconciliation nationale. La Commission était composée de 11 membres dont 4 femmes et fut présidée, conformément au vœu des populations, par un dignitaire religieux. Elle fut installée dans ses fonctions par le Président de la République le 29 mai 2009.

Durant son mandat, la Commission a recueilli 22.415 dépositions, mené des investigations sur un nombre important d'événements, écouté en audience plus de 500 victimes, témoins et auteurs présumés, constitué une base de données informatisée à partir des dépositions recueillies et surtout formulé 68 recommandations portant respectivement sur le respect scrupuleux des droits de l'homme (1-3), les réformes institutionnelles (4 – 16), l'organisation de la société (17-33) et le programme de réparation (34-68). Conformément à son mandat, la Commission n'a accordé aucune amnistie ni engagé aucune poursuite. Par contre, elle a recommandé une réduction de peine ou une « amnistie conditionnelle » aux auteurs présumés qui demanderaient publiquement pardon aux victimes.

2. Le cadre contextuel d'une commission

L'un des éléments les plus déterminants pour la réussite d'une commission reste sans aucun doute son caractère inclusif, quant au choix des mécanismes, à l'implication des acteurs, à la sélection des membres de la commission et des objectifs qui lui sont fixés. Il est indispensable, en effet, qu'une commission intègre à la fois les quatre piliers de la justice transitionnelle, reste ouverte à tous les acteurs y compris aux auteurs présumés, engage toutes les institutions nationales et les partenaires. Cette exigence fondamentale s'applique tout d'abord au contexte de la création de la commission.

Tous les contextes, il faut le reconnaître, ne sont pas favorables à l'institution d'une commission. Aussi convient-il, au sortir d'une crise grave, d'éviter toute précipitation dans la création d'un tel dispositif ; et lorsque pour des raisons d'apaisement social une telle initiative est annoncée, il est important de prendre le temps de régler certaines questions préalables, de peur que la commission ne piétine et ne déçoive les attentes légitimes du peuple. Voici, à titre d'exemple quelques unes des mesures qui pourraient être prises :

- Poser quelques gestes symboliques d'excuses publiques, de lutte contre l'impunité ou de rupture avec le passé ;

- Lorsqu'une commission est instituée en l'absence d'une transition politique, donner des signes assez éloquentes de volonté politique et de changement par rapport aux crimes du passé ;
- Assurer un minimum de sécurité au peuple et marquer un réel intérêt pour les victimes ;
- Consulter le peuple sur ses attentes par rapport à la commission ;
- Commencer à mobiliser les fonds pour éviter qu'un manque de moyens ne bloque les activités de la commission.

3. Les consultations nationales

Elles sont capitales pour l'implication de toutes les composantes dans le processus et l'appropriation du mécanisme par les populations. Lorsqu'elles sont conduites avec tact et réalisme, les consultations peuvent contribuer à diminuer l'intensité de la crise tout en préparant le terrain aux phases ultérieures. Elles sont également l'occasion de répertorier les mécanismes traditionnels et culturels susceptibles d'être intégrés au processus. Sans cette phase des consultations, l'initiative peut être perçue comme une imposition de la communauté internationale ou, pire encore, comme une habile stratégie du gouvernement destinée à consolider sa légitimité politique. Conduite par les instances nationales avec l'appui des partenaires, ces consultations pourraient s'étendre sur quelques mois et permettre de définir la composition de la future commission, le mandat temporel et les pouvoirs qui lui seront assignés, les types de violation à investiguer, la période de fonctionnement etc. Au Togo, ce sont les consultations nationales qui ont défini les critères ayant servi à l'établissement de la commission.

4. La mise en place de la commission : l'équité procédurale

Une commission qui manque totalement de crédibilité a peu de chance d'aboutir à des résultats satisfaisants. Or la crédibilité se mesure à certains paramètres dont notamment l'impartialité personnelle et institutionnelle de la commission, son indépendance politique, institutionnelle, financière, administrative et opérationnelle, la compétence et la non discrimination de ses membres, la transparence du processus et la bonne foi des acteurs. En mettant sur pied une Commission, il est extrêmement important de prendre en considération les éléments suivants pour en potentialiser les valeurs positives et diminuer les pesanteurs :

- **L'autorité qui institue la Commission.** Elle est centrale dans toute la démarche entreprise, car de sa propre légitimité ou de son rejet dépend l'accueil bienveillant ou hostile qui sera réservé à l'initiative.

- **La composition de la Commission.** La crédibilité d'une Commission dépend ensuite des membres qui la composent. Ceux-ci doivent faire l'objet d'un choix minutieux et sur la base d'un large consensus afin d'éviter que leur propre contestation n'entache l'impartialité de la Commission.
- **Le mandat attribué.** Un mandat clair définissant les périodes d'investigation et répondant aux attentes des populations a plus de chance de paraître crédible à leurs yeux.
- **Les pouvoirs reconnus à la Commission.** Pour l'établissement des faits et la recherche de la vérité, une Commission a nécessairement besoin de la coopération des organes de l'Etat : ministère de l'intérieur, armée, police, service de renseignements etc... Elle a également besoin d'accéder à tout un réseau d'institutions, dont les registres sont souvent indispensables. D'autre part, elle doit entendre les témoins, victimes et auteurs présumés pour peser les responsabilités. L'Etat détient donc une carte maîtresse pour éclairer les faits. Il montrera son engagement en décidant d'accorder à la commission des pouvoirs d'injonction permettant d'accéder aux documents et d'obliger à comparaître... Ces pouvoirs dont la Commission est investie sont également un facteur de crédibilité aux yeux des populations.
- **Les ressources humaines et financières.** Elles sont nécessaires à la réussite de la démarche. A cet égard, il importe que dès la phase préparatoire les questions financières et celles relatives au personnel à engager soient déjà résolues pour éviter des pertes de temps.
- **L'adhésion des populations,** en particulier des organisations de la société civile. Elle est fondamentale pour un heureux aboutissement du processus. Faute d'un engagement significatif de toutes les couches sociales et de toutes les institutions (y compris des agents de sécurité et de l'armée) la démarche risque de s'enliser.
- **Le plan de protection.** Il est indispensable pour rassurer les victimes et témoins par rapport à d'éventuelles menaces ou intimidations, surtout lorsque des auteurs présumés de violations des droits humains occupent encore des postes de responsabilité.
- **L'implication des médias et une bonne stratégie de communication.** Elles sont incontournables comme instruments de sensibilisation, de plaidoyer et d'adhésion au processus.

5. La phase opérationnelle de la commission

Une commission qui ne réussit pas à se fixer dès le départ un plan opérationnel clair et réaliste court le risque de se perdre dans des activités sans véritable coordination et d'achever son mandat sans résultat convaincant. Généralement, après avoir renforcé les capacités de ses membres, organisé son personnel, mobilisé les fonds et établi son plan de communication, la commission procède, selon les exigences du contexte, au recueil des dépositions, à la constitution d'une base de données, aux investigations, à l'audition des victimes, témoins et auteurs présumés, et à la rédaction de son rapport comprenant le programme de réparation et les recommandations de réformes institutionnelles.

A chacune de ces étapes, elle veillera à impliquer les populations, en particulier les victimes, sans lesquelles le processus ne pourra aboutir à des résultats convaincants.

6. La mise en œuvre des recommandations

Elle représente la phase ultime du processus et, à certains égards, son héritage le plus significatif. Au terme des travaux d'une commission, la production d'un rapport contenant un programme de réparations réaliste et des recommandations destinées à garantir la non-répétition des violations s'avère indispensable. Pour sa part, l'Etat confirmera sa volonté politique vis-à-vis du processus en prenant, dans un délai raisonnable, des mesures appropriées pour le suivi des recommandations. Il veillera notamment à publier un « Livre Blanc » contenant son plan d'action, à désigner un organe successeur ainsi qu'un dispositif de contrôle, à créer un fonds de réparation et à rendre compte périodiquement des démarches menées. C'est à cette condition que les travaux de la commission pourront contribuer à poser les balises d'une réconciliation véritable.

Conclusion

De toute évidence, la réussite d'un processus de justice transitionnelle commence dès le point de départ avec le choix des outils les plus adaptés au contexte et la tenue des consultations nationales. Elle repose ensuite sur la composition de la commission et sur le mandat qui lui est attribué. Toutefois les deux étapes les plus déterminantes du processus, qui d'ailleurs peuvent contribuer à corriger des erreurs initiales, sont la phase opérationnelle et la mise en œuvre des recommandations. En définitive, une commission peut difficilement atteindre ses objectifs si elle ne s'inscrit pas dans une démarche globale de rupture avec un passé de violations graves des droits de l'homme. Cela signifie qu'elle ne doit pas apparaître comme une simple stratégie d'apaisement social, mais plutôt comme un moment capital dans la consolidation de la démocratie et la refondation de la nation. Car c'est lorsque les populations ont le sentiment qu'une

page vient d'être définitivement tournée dans leur histoire nationale, que les institutions méritent leur confiance, que les victimes sont prises en compte dans un programme effectif de réparation, que la justice peut fonctionner normalement et que les balises d'un Etat de droit sont posées, c'est seulement à ce moment, oserais-je affirmer, que les populations peuvent s'ouvrir à la véritable réconciliation, celle qu'aucune institution ne saurait imposer.