



HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME



LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT

Programmes de réparation



NATIONS UNIES

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME



LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT

Programmes de réparation



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2008

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur des documents publiés dans la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Organisation des Nations Unies, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10 (Suisse).

HR/PUB/08/1

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.08.XIV.3

ISBN 978-92-1-254166-2

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Avant-propos | v |
| Introduction | 1 |
| I. LES RÉPARATIONS EN DROIT INTERNATIONAL | 5 |
| II. CONTEXTE DES RÉPARATIONS | 11 |
| A. Historique et contexte | 12 |
| B. Responsabilité de la conception d'un programme de réparation | 13 |
| III. LES PROBLÈMES AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES PROGRAMMES DE RÉPARATION | 17 |
| A. Mettre en place un programme « complet » | 17 |
| B. Quelles violations devraient être soumises à réparation ? | 21 |
| C. Quels types de prestations les programmes de réparation devraient-ils distribuer ? | 25 |
| D. Définition des objectifs des réparations et de la façon dont cela influe sur le niveau et les modalités d'indemnisation | 31 |
| E. Financement des réparations..... | 36 |
| F. Interprétation des prestations accordées à titre de réparation. Établissement d'un lien entre les réparations et d'autres mesures d'administration de la justice..... | 38 |
| G. Établissement de liens entre les programmes de réparation et les procès au civil | 39 |
| H. Élaboration d'un programme de réparation tenant compte des sexospécificités..... | 41 |
| IV. RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE..... | 43 |
| Observations finales | 45 |

Avec la publication des documents *Programmes de réparation* et *Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), principal organe du système des Nations Unies en matière de justice transitionnelle, lance la deuxième partie de sa série d'instruments concernant l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés sortant d'un conflit. Les publications susmentionnées ont pour objet de contribuer à mettre en place des capacités institutionnelles durables dans le cadre de missions des Nations Unies et d'aider les administrations transitionnelles et la société civile à mieux répondre aux besoins en matière de justice transitionnelle.

À l'issue d'un conflit, les pays souffrent souvent de la faiblesse, ou de l'inexistence de l'état de droit, de l'insuffisance des moyens disponibles pour appliquer la loi et administrer la justice, et de la multiplication des violations des droits de l'homme. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics et par la pénurie de ressources.

Au sortir d'un conflit ou d'un régime autoritaire, les programmes de réparation sont essentiels pour rendre justice aux victimes de violations des droits de l'homme. Dans ce domaine, notre instrument doit être considéré comme un guide pratique destiné à faciliter la mise en œuvre de programmes de réparation effectifs. Fondée sur les normes internationales en matière de droits de l'homme et s'inspirant des meilleures pratiques, la publication *Programmes de réparation* offre les informations indispensables pour cibler les interventions correspondantes. Son objet n'est pas de dicter un processus de décision stratégique et programmatique, puisque cela doit être défini sur le terrain, de façon adéquate, en réponse à des situations et environnements déterminés.

Le document *Programmes de réparation*, publié conjointement avec le document *Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, fait fond sur notre série précédente, publiée en 2006. La première série comprenait les instruments *Cartographie du secteur de la justice*, *Poursuites du parquet*, *Les commissions de vérité*, *Assainissement : cadre opérationnel* et *Supervision des systèmes judiciaires*. Chacun de ces outils est autonome, mais peut aussi entrer dans un cadre opérationnel cohérent. Les principes appliqués proviennent d'expériences passées et d'enseignements tirés d'opérations menées par les Nations Unies.

Conformément à son engagement d'élaborer une politique en matière de justice transitionnelle et de répondre aux demandes émanant du système des Nations Unies, en particulier pour ce qui est de la présence sur le terrain, ainsi que d'autres partenaires, le HCDH continuera à mettre au point des instruments sur l'état de droit.

Je souhaiterais saisir cette occasion pour exprimer ma satisfaction pour les réactions de nos partenaires à ce jour ainsi que mes remerciements à tous ceux qui ont contribué à cette initiative majeure.



Louise Arbour
Haut-Commissaire des Nations-Unies
aux droits de l'homme

REMERCIEMENTS

Le HCDH souhaite remercier en particulier les organisations qui ont formulé des observations, avancé des suggestions et contribué à l'élaboration du présent document. En particulier, il souhaite exprimer ses remerciements à Pablo de Greiff, consultant, auquel a été confiée la responsabilité de mettre au point ce document. Le HCDH souhaite par ailleurs exprimer sa gratitude au Centre international pour la justice de transition, qui lui a apporté une aide essentielle. En outre, il souhaite remercier Theo van Boven pour avoir contribué à l'élaboration de la section relative aux réparations en droit international.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) s'attache depuis longtemps à promouvoir les travaux se rapportant aux réparations à accorder aux victimes de violations des droits de l'homme. Certains des efforts déployés ont porté leurs fruits au cours de ces dernières années comme en témoigne l'adoption par l'Assemblée générale des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire¹. De même, le HCDH a appuyé les travaux qui ont abouti à l'élaboration de l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité² et des rapports connexes³, qui contiennent également des références importantes aux réparations.

La présente publication a pour but de faciliter la mise en œuvre des principes énoncés dans les documents susmentionnés. C'est un moyen pratique de donner des directives sur la mise en œuvre des initiatives en matière de réparation. Il ne s'agit pas de réparer des cas isolés de violation des droits de l'homme, mais de voir comment établir des programmes de réparation (extrajudiciaires) pour aider à réparer les cas de violations graves et flagrantes des droits de l'homme au sortir d'un conflit ou d'un régime autoritaire. Dans de telles situations, un grand nombre de victimes méritent et exigent des réparations, mais leurs revendications ne peuvent pas être satisfaites individuellement par voie judiciaire, en partie à cause de leur nombre et en partie à cause de l'incurie du système juridique.

En réponse aux très nombreuses violations des droits fondamentaux et autres atteintes qui se produisent tout particulièrement en période de conflit et sous les régimes autoritaires, diverses mesures ont été élaborées, parmi lesquelles des poursuites au pénal, des stratégies de révélation de la vérité, diverses formes de réformes institutionnelles, par exemple, des stratégies d'assainissement de la fonction publique, des initiatives locales d'administration de la justice et de réconciliation, et l'octroi de réparation aux victimes⁴. Tous ces éléments sont importants et porteurs d'espoir, tant pour réparer les violations que pour les prévenir (bien qu'à différents degrés), les succès et les échecs étant le lot de chacun. Aucun pays ayant connu des violations

¹ Résolution 60/147 du 16 décembre 2005. Les Principes fondamentaux et directives sont inspirés des travaux de Theo van Boven et de M. Cheriff Bassiouni.

² E/CN.4/2005/102/Add.1.

³ « Étude indépendante, assortie de recommandations, sur les pratiques exemplaires, afin d'aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects, Professeur Diane Orentlicher » (E/CN.4/2004/88) et « Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, M^{me} Diane Orentlicher » (E/CN.4/2005/102).

⁴ Voir les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit élaborés par le HCDH concernant les commissions de vérité, les poursuites du parquet et l'assainissement.

flagrantes et systématiques des droits de l'homme⁵ ne peut soutenir qu'il a pleinement réussi à mettre en œuvre de telles mesures.

Pourtant, certains pays ont réussi à sortir d'un régime autoritaire ou d'un conflit, du moins, en partie, grâce à des mesures de ce genre. Ainsi, mis à part les raisons morales et politiques impérieuses qui justifient l'application de ces mesures, ainsi que les engagements juridiquement contraignants s'y rapportant, il existe dorénavant une expérience internationale suffisante qui nous permet de tirer quelques enseignements.

Cependant, la façon de comprendre et de mettre en œuvre ces mesures d'administration de la justice a changé. Il s'est développé une conscience aiguë du fait qu'il est indispensable de lier entre elles les diverses initiatives en la matière, tout en les concevant et les mettant en œuvre avec la participation de ceux qu'elles sont censées servir, notamment les victimes elles-mêmes. Par voie de conséquence, il est maintenant plus évident que jamais qu'il n'existe pas une seule approche qui sera valable partout. C'est ainsi que, dans son rapport concernant le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit⁶, le Secrétaire général fait valoir de façon convaincante que « lorsqu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes transitoires, il convient d'adopter une démarche intégrée menant de front les procès en matière pénale, les réparations, la recherche de la vérité, la réforme des institutions, la sélection ou la révocation des fonctionnaires, ou combinant judicieusement ces différents éléments ». Il souligne par ailleurs que « les tentatives les mieux abouties en matière d'administration de la justice pendant une période de transition doivent en grande partie leur succès à l'ampleur et à la qualité des consultations menées auprès du public et des victimes ». Enfin, il insiste sur le fait que « nous devons apprendre... à éviter les solutions toutes faites et l'importation de modèles étrangers » et nous rappelle que « les enseignements tirés des efforts passés dans ce domaine éclairent certes la conception des efforts futurs, mais le passé ne peut être qu'un guide. Les solutions

⁵ Les Principes fondamentaux et directives ne définissent pas non plus ce que sont des « violations flagrantes du droit international des droits de l'homme » ou des « violations graves du droit international humanitaire ». Bien que non formellement définies en droit international, « les violations flagrantes » et « les violations graves » désignent les types de violations qui, systématiquement perpétrés, portent atteinte en termes qualitatifs et quantitatifs aux droits les plus fondamentaux des êtres humains, notamment le droit de la personne humaine à la vie et à l'intégrité physique et morale. En principe, le génocide, l'esclavage et la traite des esclaves, le meurtre, les disparitions forcées, la torture ou d'autres formes cruelles de traitement ou de punition, inhumaines ou dégradantes, la détention arbitraire prolongée, la déportation ou le transfert forcé de populations, ainsi que la discrimination raciale systématique, entrent dans cette catégorie. La privation délibérée et systématique de denrées alimentaires essentielles, de soins de santé primaires essentiels ou d'abris ou de logements de base peut aussi constituer des violations flagrantes des droits de l'homme. En droit international humanitaire, les « violations graves » doivent être différenciées des « infractions graves ». Cette dernière expression s'entend des violations atroces définies en droit international humanitaire, mais seulement en rapport avec des conflits armés internationaux. L'expression « violations graves » est mentionnée mais pas définie en droit international humanitaire. Elle désigne des violations graves qui constituent des crimes en droit international, qu'elles soient commises dans le cadre d'un conflit armé international ou non international. Les actes et éléments constitutifs de « violations graves » (et d'« infractions graves ») sont mentionnés à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale au titre des « crimes de guerre ». Voir Redress, *Mettre en œuvre les droits des victimes : Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes* (Londres, 2006).

⁶ S/2004/616.

préconçues ne sont guère avisées. Mieux vaut utiliser l'expérience acquise ailleurs comme une simple base de départ pour des discussions et des décisions à l'échelon local ».

La présente publication reprend ces conclusions en tentant d'en exposer les raisons et de les illustrer. Elle soulignera combien il importe de définir et de mettre en œuvre des programmes de réparation en étroite liaison avec d'autres initiatives d'administration de la justice et avec la participation des différents acteurs ; elle présentera aussi des observations tirées de l'expérience avec l'espoir que cela stimulera le débat à l'échelon local concernant la forme sous laquelle les réparations devraient être accordées dans chaque cas.

Cela étant, montrer qu'il importe de lier les programmes de réparation à d'autres mesures de justice transitionnelle ou de réparation n'empêche pas les réparations de jouer un rôle particulièrement important dans une politique globale visant à réparer les atteintes aux droits de l'homme simplement du fait que c'est la seule mesure qui vise immédiatement et spécifiquement les victimes. Si les poursuites et, dans une certaine mesure, l'assainissement de la fonction publique constituent, en définitive, une lutte *contre les coupables*, tandis que la recherche de la vérité et la réforme des institutions s'adressent au premier chef à la société dans son ensemble, les réparations sont explicitement et principalement mises en œuvre *en faveur des victimes*. Partant, du moins en termes d'incidence directe potentielle sur les victimes, elles occupent une place particulière parmi les mesures de compensation⁷. Il est à espérer que la présente publication sera d'une certaine aide pour l'élaboration de politiques de réparation équitables et efficaces⁸.

⁷ Deux mises en garde sont importantes. Premièrement, les conséquences positives d'un programme de réparation bien conçu dépassent de loin le seul cadre des victimes. Deuxièmement, ce n'est pas parce que l'on fait valoir qu'une mesure de justice est d'une importance particulière pour les victimes qu'il est justifié, juridiquement ou moralement, de leur demander, ou de demander à quiconque d'autre, d'accepter des compromis entre les différentes initiatives. Ainsi, les gouvernements ne devraient pas essayer d'acheter, par exemple, l'impunité pour les coupables en offrant de « généreuses » réparations aux victimes.

⁸ La présente publication établit une distinction entre les « efforts » et les « programmes » de réparation. Le deuxième terme devrait être réservé aux initiatives définies dès le début comme étant un ensemble de mesures de réparation systématiquement liées entre elles. La plupart des pays n'appliquent pas de programmes de réparation en ce sens. Les prestations à titre de réparation découlent le plus souvent d'initiatives ponctuelles qui apparaissent progressivement et qui ne sont pas le fait d'un plan délibérément conçu. Le cas échéant, les termes seront utilisés de manière interchangeable dans le présent document.

I. LES RÉPARATIONS EN DROIT INTERNATIONAL

Jusqu'à présent, le droit international s'appliquait essentiellement aux États. Par exemple, il visait les actes délictueux et les réparations qui en résultaient dans le cadre de la responsabilité inter-États⁹. À ce propos, l'avis prépondérant, souvent cité, est énoncé dans l'arrêt rendu par la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire Usine de Chorow : « C'est un principe du droit international que la violation d'un engagement implique l'obligation d'offrir une réparation sous une forme adéquate. »¹⁰.

Avant la proclamation des droits de l'homme bénéficiant d'une protection internationale, l'avis le plus répandu en matière de droit international était que les délits commis par un État à l'encontre de ses propres ressortissants représentaient essentiellement une question intérieure et que ceux qui étaient commis par un État à l'encontre des ressortissants d'un autre État pouvaient donner lieu à des plaintes uniquement de la part de ce dernier État, qui devait faire valoir ses propres droits en la matière.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, avec la création des Nations Unies et l'adoption de la Charte des Nations Unies en tant que principal instrument de droit international, le cadre juridique international a petit à petit cessé d'être une loi de coexistence pour devenir une loi de coopération. L'internationalisation des droits de l'homme faisait partie de ce processus. Avec l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, il a été reconnu que les droits de l'homme n'étaient plus une question relevant exclusivement des juridictions nationales et que l'existence de violations flagrantes et systématiques des droits précités justifiait une intervention internationale. De plus, le droit international relatif aux droits de l'homme a progressivement reconnu aux victimes de violation des droits de l'homme le droit de demander réparation auprès d'instances d'administration de la justice nationales et, si besoin est, devant des instances internationales.

Par suite du processus normatif international, le fondement juridique du droit à réparation a été fermement inscrit dans le recueil complexe des instruments internationaux relatifs aux droits de

⁹ Voir « Étude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rapport final présenté par M. Theo van Boven, Rapporteur spécial » (E/CN.4/Sub.2/1993/8).

¹⁰ 1927, C.P.I.J. (série A) n° 9, p. 21.

l'homme, désormais largement accepté par les États. Parmi ces instruments figurent la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 8), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 6), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 14) et la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 39). Le droit international humanitaire et le droit pénal international sont également pertinents à cet égard, en particulier la Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (art. 3), le Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (art. 91) et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (art. 68 et 75).

En parallèle, le droit coutumier international, consacré par le droit de la responsabilité de l'État, et conjugué à l'élaboration progressive du droit des traités relatifs aux droits de l'homme, consolide le fondement juridique du droit à réparation des victimes de violations des droits de l'homme. Certes, dans sa récente formulation du droit de la responsabilité de l'État, la Commission du droit international s'est largement concentrée sur l'État en tant qu'objet des délits commis contre d'autres États, mais l'on ne peut pas faire abstraction du fait que l'apparition des droits de l'homme en droit international a modifié la notion traditionnelle de responsabilité de l'État. Les obligations assumées par un État en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire entraînent des conséquences juridiques non seulement à l'égard d'autres États, mais aussi à l'égard d'individus ou de groupes d'individus qui relèvent de la juridiction de l'État. L'intégration des droits de l'homme dans la responsabilité de l'État a donné naissance au principe fondamental selon lequel, dans les cas de violations d'obligations internationales, réparation doit être offerte non seulement aux États mais aussi aux personnes et aux groupes lésés eux-mêmes.

Il est généralement admis que le droit à réparation a une double dimension dans le cadre du droit international : a) une dimension de fond qui doit se traduire par le devoir de donner réparation pour le préjudice subi sous les formes suivantes : restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et, le cas échéant, garanties de non-répétition ; et b) une dimension procédurale permettant d'assurer la réparation de fond en question. Cette dernière dimension est englobée dans la notion de devoir d'accorder des « recours internes utiles », énoncée explicitement dans la plupart des instruments relatifs aux droits de l'homme. Comme l'a péremptoirement dit le Comité des droits de l'homme, le devoir des États d'accorder réparation aux individus dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés est une composante des recours internes utiles : « s'il n'est pas accordé réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés, l'obligation d'offrir un recours utile, [...] n'est pas remplie »¹¹. Cela confirme la jurisprudence de plusieurs organismes s'occupant des droits de l'homme, laquelle attache une importance croissante aux recours utiles en ce sens qu'ils supposent un droit des victimes et non seulement un devoir des États.

¹¹ Observation générale n° 31 (2004) : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte.

La démarche juridique consiste habituellement à revendiquer et concrétiser des droits au moyen d'une décision (quasi) judiciaire qui, dans les affaires ayant trait aux droits de l'homme, font généralement intervenir la victime requérante et l'État considéré. Dans les textes et observations juridiques, le droit à réparation est généralement considéré du point de vue de la décision judiciaire et de la jurisprudence ainsi établie. Les décisions qui découlent de ce processus juridique peuvent être d'une importance considérable pour la victime requérante mais, en soi, n'auraient pas d'effet sur d'autres victimes qui pourraient se trouver dans des situations analogues à la suite de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. De ce fait, notamment dans les situations de justice transitionnelle où les sociétés nationales cherchent à réparer les préjudices et dommages graves infligés par suite de violations flagrantes et massives des droits de l'homme, les États ont le devoir moral et politique d'adopter des mesures correctives de grande envergure et de mettre en place des programmes très élaborés qui offrent réparation à des catégories plus larges de victimes de violations. De la même manière, on s'attend à ce que les États entreprennent des programmes et projets structureaux visant à mettre fin aux faits et conditions inhérents à des violations flagrantes et systématiques qui ont été commises, et à empêcher qu'ils ne se reproduisent. Cette approche programmatique et la démarche judiciaire devraient être liées et conjuguées pour que le droit à réparation devienne une réalité et pour que justice soit rendue aux victimes. Les Principes fondamentaux et directives peuvent offrir un cadre de référence en la matière.

Si, en droit international, les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire donnent lieu à un droit de réparation pour les victimes, ce qui suppose que l'État a le devoir d'offrir des réparations, la mise en œuvre de ce droit et du devoir correspondant est en substance une question de droit et de politique internes. À ce sujet, les gouvernements nationaux ont un grand pouvoir discrétionnaire et font preuve de beaucoup de souplesse. Là encore, les Principes fondamentaux et directives doivent servir de source d'inspiration, d'incitation et de moyen pour mettre en place des politiques et pratiques axées sur les victimes.

Les Principes fondamentaux et directives définissent largement les catégories de mesures de réparation¹² :

- La *restitution* s'entend des mesures qui visent à « rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire ne se soient produites », par exemple, la restauration de la liberté, la jouissance des droits de l'homme, de l'identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l'emploi et des biens ;
- Une *indemnisation* « devrait être accordée pour tout dommage résultant de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du

¹² Voir la résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 19 à 23.

droit international humanitaire, qui se prête à une évaluation économique, selon qu'il convient et de manière proportionnée à la gravité de la violation et aux circonstances de chaque cas », tel que les occasions perdues, la perte de revenus et le dommage moral ;

- La *réadaptation* « devrait comporter une prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux » ;
- La *satisfaction* s'entend d'une large catégorie de mesures allant de celles qui visent à faire cesser les violations aux mesures suivantes : recherche de la vérité, recherche des personnes disparues, récupération et réinhumation des restes, excuses publiques, sanctions judiciaires et administratives, commémoration et mémorialisation, et formation aux droits de l'homme ;
- Les *garanties de non-répétition* constituent une autre grande catégorie qui comprend des réformes institutionnelles visant à assurer le contrôle des forces armées et des forces de sécurité par l'autorité civile à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, à protéger les travailleurs des droits de l'homme, à assurer la formation aux droits de l'homme, à promouvoir les normes internationales relatives aux droits de l'homme au sein des fonctionnaires, des responsables de l'application des lois, des médias, de l'industrie et des services psychologiques et sociaux.

En outre, c'est non seulement en théorie, mais aussi en pratique, que le droit à réparation est de plus en plus solidement ancré. Ainsi, la Cour internationale de Justice continue de rendre des décisions en matière de réparation. Dans l'*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo*, la Cour montre que les réparations inter-États sont toujours d'actualité en concluant que l'Ouganda est tenu d'accorder des réparations à la République démocratique du Congo pour avoir, entre autres, envahi et occupé l'Ituri. Elle conclut également que la République démocratique du Congo a l'obligation de verser des réparations à l'Ouganda pour avoir, entre autres, maltraité des diplomates ougandais à l'ambassade de l'Ouganda à Kinshasa ainsi qu'à l'aéroport international de Ndjili¹³. Dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour conclut qu'Israël a l'obligation de réparer les dommages causés à « toutes les personnes physiques ou morales qui auraient subi un préjudice matériel quelconque du fait de la construction de ce mur »¹⁴.

¹³ La Cour laisse aux deux parties le soin de régler la question des formes de réparation, mais elle s'en chargera elle-même à défaut d'un accord entre les parties. Voir l'*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005.

¹⁴ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004*, C.I.J. Recueil 2004, p. 136. Par la suite, dans sa résolution ES-10/15 du 20 juillet 2004, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé au Secrétaire général d'établir un registre des dommages causés à toutes les personnes physiques ou morales concernées par les paragraphes 152 et 153 de l'avis consultatif. En octobre 2006, le Secrétaire général a proposé un cadre institutionnel pour l'établissement d'un registre des dommages (voir A/ES-10/361).

Enfin, non seulement le Statut de Rome de la Cour pénale internationale réaffirme le droit à réparation des victimes dans les affaires jugées par la Cour (art. 75), mais il établit également un fond au profit des victimes (art. 79). Le cadre des réparations reste à définir et suscite des problèmes complexes. Pour autant, non seulement le fait que le droit susmentionné fait maintenant partie intégrante du droit pénal international encourage la pratique existante, mais on peut également espérer qu'il favorisera d'autres avancées dans le domaine des réparations.

II. CONTEXTE DES RÉPARATIONS

Le sens très large attribué au terme « réparations », qui a permis de définir les cinq catégories définies dans les Principes fondamentaux et directives et qui est étroitement lié à la catégorie plus générale des « recours juridiques », cadre parfaitement avec la tendance récente qui est d'assurer la complémentarité des mesures d'administration de la justice. Il est obligatoire de prévoir ces cinq types de mesures. Cependant, les cinq catégories en question vont bien au-delà du mandat de tout programme de réparation appliqué à ce jour : aucun programme de ce genre n'était censé devoir « distribuer » l'ensemble de « prestations » regroupées dans la catégorie « satisfaction » et, en particulier, l'ensemble des garanties de non-répétition énoncées dans les Principes fondamentaux et directives. Au demeurant, on peut faire valoir que les cinq catégories mentionnées dans les Principes fondamentaux et directives se recourent avec le type de politique intégrée en matière de justice transitionnelle que le Secrétaire général recommande dans son rapport sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition¹⁵.

En pratique, il est peu probable que ceux qui sont chargés de mettre au point des programmes de réparation aient également la responsabilité de concevoir des mesures traitant, par exemple, de la révélation de la vérité ou de la réforme des institutions. Ils se consacrent surtout à la conception de programmes principalement fondés sur la distinction entre les mesures concrètes et les mesures symboliques, ainsi qu'entre leur application individuelle et leur application collective. Au lieu d'interpréter le terme « réparations » comme s'entendant d'un large éventail de mesures susceptibles d'assurer une réparation judiciaire pour les violations commises, les concepteurs semblent lui donner une interprétation plus étroite, considérant les réparations comme un ensemble quelconque de mesures pouvant être mises en œuvre pour accorder directement des prestations aux victimes. Cette différence fait implicitement ressortir une distinction utile entre, d'une part, les mesures qui peuvent avoir des *effets réparateurs* et peuvent être obligatoires et importantes (notamment la punition des coupables ou l'application de réformes institutionnelles), mais qui ne confèrent pas un avantage direct aux victimes elles-mêmes et, d'autre part, les mesures qui offrent des « réparations » à proprement parler.

¹⁵ Voir, par exemple, S/2004/616, par. 26.

Comme le montre clairement la section suivante, même avec une interprétation plus étroite des tâches inhérentes à la définition et à la mise en œuvre d'un programme de réparation, les défis sont considérables.

A. Historique et contexte

Avant d'examiner en détail quelques difficultés concrètes auxquelles les efforts de réparation se heurtent habituellement, il est primordial de se pencher sur certaines caractéristiques générales des contextes dans lesquels ces efforts sont déployés, ainsi que sur leurs possibilités et leurs limites.

1. Les programmes de réparation sont censés réparer (en partie) des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, non celles qui sont sporadiques ou exceptionnelles. Il en découle des conséquences de vaste portée. Cela suppose que les bénéficiaires potentiels sont nombreux et qu'ils ont probablement subi des formes diverses et multiples d'exactions. Cela signifie aussi qu'un programme de réparation ne peut pas contribuer à renforcer l'état de droit de la même façon qu'il répare des violations exceptionnelles de normes par ailleurs généralement respectées. Une partie de ce qui doit être réparé dans les cas pertinents en l'occurrence, ce sont non seulement de nombreuses violations individuelles, mais aussi des violations commises systématiquement, à la suite de l'adoption délibérée de mesures abusives ou en tant que conséquence prévisible d'autres choix. Dans ces contextes, les réparations doivent non seulement faire justice aux victimes, mais aussi contribuer à rétablir des systèmes essentiels de normes, y compris les normes de justice, qui sont inéluctablement affaiblis pendant les périodes de conflit ou dans un régime autoritaire.
2. Les contextes dans lesquels les programmes de réparation sont établis se caractérisent souvent par la faiblesse des capacités institutionnelles, une rupture des relations sociales, des niveaux très bas de confiance et la rareté des ressources financières.
3. Les mécanismes de réparation sont beaucoup moins bien connus que d'autres mécanismes analogues, en particulier les procédures pénales. À l'exception de quelques ONG très spécialisées¹⁶, les ONG s'occupant des droits de l'homme dans des situations de violations flagrantes et systématiques consacrent d'ordinaire la majeure partie de leur énergie aux questions de protection juridique fondamentale et bien moins aux questions de réparations, qui semblent toujours, ce qui se conçoit sans peine, n'être rien de plus qu'une possibilité lointaine avec toutes les exactions commises. De même, les victimes et groupes de victimes s'inquiètent généralement d'abord et surtout des questions de survie et de rétablissement ou de récupération (de la santé, de l'information,

¹⁶ Par exemple, l'organisation Redress obtient depuis longtemps des résultats remarquables dans le domaine des réparations (www.redress.org).

des restes, etc.). Par le passé, peu de gouvernements ont eu à s'occuper de réparations de grande ampleur et, de ce fait, peu ont un savoir-faire dans ce domaine. De fait, les connaissances font défaut à tous les niveaux, notamment au sein des communautés internationales et des donateurs. En conséquence, les attentes en matière de réparation, également soumises à d'autres influences¹⁷, sont le plus souvent peu réalistes, et leur gestion représente l'un des plus grands défis dans la phase de mise au point des efforts de réparation.

4. Les violations auxquelles les prestations accordées à titre de réparation sont censées remédier sont souvent du type qui, à proprement parler, est irréparable. Rien ne permettra à une victime de retrouver sa situation antérieure après des années de torture et de détention illégale, ou après la perte d'un parent, d'un frère ou d'une sœur, d'un conjoint ou d'un enfant. Aucune somme d'argent et aucune combinaison de prestations ne peuvent effacer de telles expériences ou certaines de leurs conséquences. L'inaction ne saurait tolérer aucune excuse. Cela étant, comprendre les limites inhérentes aux programmes en question influe sur la façon dont ils sont établis et gérés, les prestations qu'ils accordent, etc.

B. Responsabilité de la conception d'un programme de réparation

On semble évoluer vers la création de commissions de vérité dans les sociétés sortant d'un conflit et les sociétés en transition, lesdites commissions étant chargées de formuler des recommandations en matière de réparations. Pour autant, il convient de se rappeler que cette responsabilité n'a pas été confiée à nombre de commissions de vérité (par exemple en Argentine et en El Salvador¹⁸). De plus, certaines commissions de vérité qui ont effectivement reçu ce mandat ont formulé des recommandations qui sont restées lettre morte ou qui n'ont été mises en application qu'en partie (notamment en Afrique du Sud, au Guatemala, en Haïti et, du moins jusqu'à la fin de 2006, au Pérou). Enfin, certains pays ont mis en œuvre des initiatives en matière de réparations qui ne s'inspiraient pas directement des recommandations formulées par les commissions de vérité (par exemple en Argentine, au Brésil et en Allemagne). Les pays peuvent donc déterminer leur façon de procéder pour concevoir des mesures de réparation le mieux adaptées aux différents contextes.

¹⁷ Les décisions prises par les organismes régionaux s'occupant des droits de l'homme contribuent de façon importante à façonner les attentes. En Amérique latine, par exemple, les décisions rendues par la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont été décisives non seulement lorsqu'il s'agissait d'accorder réparation à des victimes déterminées, mais aussi lorsqu'il s'agissait d'inciter les États parties à établir des programmes de réparation de plus vaste portée en faveur d'autres victimes. L'effet encourageant de ces décisions découle toutefois du niveau d'indemnisation qu'elles offrent. Ce niveau est rarement atteint par des programmes de grande ampleur, mais les décisions susmentionnées font bel et bien naître des espoirs parmi les victimes.

¹⁸ Le mandat de la Commission de la vérité pour El Salvador consistait en partie à recommander les « dispositions d'ordre juridique, politique ou administratif » qui pourraient « découler des résultats de l'enquête », y compris « des mesures destinées à empêcher la répétition de tels actes, ainsi que ... des initiatives propres à favoriser la réconciliation nationale » Voir les Accords de Mexico, 27 avril 1991.

Cela dit, dans la mesure où les commissions de vérité continuent de constituer une solution des plus utiles pour les sociétés sortant d'un régime autoritaire ou d'un conflit, c'est probablement ainsi que les programmes de réparation seront organisés à l'avenir. L'avantage est que, premièrement, au cours de leurs travaux, les commissions de vérité peuvent rassembler des renseignements sur les victimes qui peuvent être importants pour la conception et la mise en œuvre des programmes de réparation, renseignements qui dans d'autres conditions pourraient faire défaut¹⁹. Deuxièmement, les commissions de vérité jouissent normalement d'un important crédit moral et cela pourrait avoir une incidence positive sur la façon dont leurs recommandations en matière de réparations sont perçues. Du moins au début, il est logique de penser que les recommandations émanant d'une commission de vérité seront plus crédibles qu'un plan élaboré uniquement par les pouvoirs publics. Cela tient au fait que, compte tenu de leur composition (la plupart des commissions comprennent des représentants de la société civile) mais aussi de leur objectif général, il est plus facile pour les commissions de vérité que pour les institutions publiques ordinaires d'établir des processus participatifs conduisant à la conception de programmes de réparation²⁰. Enfin et fait important, il est plus facile d'instaurer concrètement et de percevoir des liens significatifs entre un programme de réparation et d'autres mécanismes d'administration de la justice, y compris, bien entendu, la recherche de la vérité, si la responsabilité de concevoir le programme incombe au premier chef à l'entité chargée de définir une stratégie globale d'administration de la justice pendant la période de transition.

Néanmoins, les commissions de vérité, même celles qui jouissent d'un grand capital moral, ne se révèlent pas forcément au fil du temps des acteurs politiques puissants. Le fait que très souvent leurs recommandations ne sont pas contraignantes signifie que les pouvoirs publics peuvent en faire fi. Même si ces recommandations sont impératives, cela ne garantit pas leur application, comme en témoigne le cas d'El Salvador. Le caractère temporaire des commissions de vérité suppose aussi que, sauf si des dispositions particulières sont préalablement prises, il est possible que la suite donnée aux recommandations formulées, y compris en matière de réparations, soit insignifiante ou inexistante²¹. Enfin, et question peut-être plus complexe, la définition du mandat des commissions de vérité ainsi que certaines décisions concernant des domaines plus limités, par exemple la structure interne et la répartition des tâches au sein des commissions, interviennent manifestement bien avant le début des travaux eux-mêmes. Cependant, les termes du mandat d'une commission, y compris la façon dont elle définit les victimes, les types

¹⁹ En Colombie, par exemple, des discussions concernant les réparations ont été menées sans que l'on dispose de beaucoup de renseignements sur le nombre de victimes, leurs caractéristiques socioéconomiques ou même l'endroit où elles se trouvaient. Par contre, en Afrique du Sud, au moment où elle publiait son rapport, y compris ses recommandations en matière de réparations, la Commission Vérité et réconciliation avait recueilli une grande quantité d'informations sur les bénéficiaires potentiels.

²⁰ Toutefois, les commissions de vérité n'agissent pas toutes ainsi et, de fait, nombre d'entre elles ont été critiquées pour s'être éloignées de la société civile, même si plusieurs de leurs membres en provenaient et étaient conscients de l'importance qu'il y avait à communiquer avec les divers acteurs.

²¹ Il convient de noter deux cas : bien que la Commission de la vérité pour El Salvador n'ait pas proposé un plan de réparation en tant que tel, elle a bel et bien formulé quelques recommandations concrètes, notamment l'affectation de 1 % de l'aide étrangère aux réparations. La Commission de clarification historique a même fait des recommandations plus ambitieuses. Lorsque le mandat des deux commissions a pris fin, les recommandations ont été délibérément ignorées.

de crimes sur lesquels elle enquêtera et même la durée du mandat, sont tous autant d'éléments qui peuvent avoir un effet notable et pas toujours positif sur le programme de réparation que la commission peut proposer. Il peut en être ainsi des décisions d'un genre plus particulier. Les personnes qui interviennent dans la définition des mandats et des procédures internes d'une commission sont rarement bien au fait de la question des réparations et, par conséquent, n'ont aucune idée de la manière dont ces décisions prises à un stade précoce, mais fondamentales, peuvent influencer sur le programme de réparation final.

Les efforts de réparation ne découlent pas tous des recommandations faites par les commissions de vérité. Certains pays ont créé des commissions ou des procédures de réparation autonomes (par exemple le Brésil, le Malawi, le Maroc²² et le Guatemala). Dans d'autres pays, des efforts de réparation ont été mis en œuvre à la suite d'initiatives législatives ordinaires sans qu'une institution donnée n'ait été chargée de la supervision globale (par exemple en Argentine) et, en conséquence, dans ces cas, différents programmes ont vu le jour à la suite d'initiatives législatives indépendantes. Cela confirme qu'il n'existe pas une démarche unique en ce qui concerne la question des réparations. Dans ce domaine, les efforts déployés ont connu divers degrés de succès. Pour les commissions ou procédures de réparation autonomes, il est naturellement plus difficile d'établir des liens significatifs entre les prestations accordées, quelles qu'elles soient, et d'autres mesures d'administration de la justice, ce qui, à son tour, permet plus difficilement d'attribuer aux prestations le type de sens qui différencie les réparations utiles des indemnisations purement financières. Les indemnisations sont importantes, mais en tant que mesure de justice, les réparations sont les plus efficaces lorsqu'elles sont perçues comme faisant partie d'une politique globale d'administration de la justice, et non comme un effort isolé. La situation est pire lorsque c'est la seule réparation offerte, sans qu'il y ait de révélation de la vérité, de poursuites pénales ou de réformes institutionnelles substantielles. Cela peut donner l'impression que les réparations constituent un pot-de-vin destiné à acheter le silence ou l'acquiescement des victimes. En outre, les commissions ou procédures de réparation autonomes ont tendance à privilégier l'indemnisation financière et à prêter une grande attention aux questions financières. Certaines victimes se plaignent ensuite de ce que, alors qu'elles souhaitaient parler de ce qui leur était arrivé, les fonctionnaires en face d'elles voulaient parler uniquement de chiffres. (Ce problème devient encore plus grave lorsque les commissions essaient d'adapter les versements à titre de réparation à la situation de chaque bénéficiaire. Lorsqu'elles le font, il en découle une complication supplémentaire, à savoir que les victimes de la même violation des droits de l'homme se retrouvent divisées à cause des versements inégaux qu'elles reçoivent, même si ces derniers sont relativement conséquents.)

Certaines de ces complications peuvent aussi avoir un retentissement sur les efforts de réparation découlant d'initiatives distinctes lancées par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif, mais cela n'est pas forcément le cas. Cependant, un programme de réparation conçu comme un

²² L'Instance indépendante d'arbitrage, qui a officié au Maroc de 1999 à 2001, a indemnisé quelque 3 700 victimes de diverses atteintes aux droits de l'homme.

ensemble de mesures systématiquement liées visant un grand nombre des violations concernées présente des avantages par rapport à une approche progressive, par paliers. Il est plus probable que les différentes catégories de victimes seront traitées équitablement lorsqu'un programme complet est conçu que lorsque leur sort dépend des aléas liés à une multitude de facteurs, y compris les pressions politiques, qui peuvent déterminer l'issue de batailles législatives distinctes sur une longue période²³. Le fait que des catégories entières de victimes devront continuer à lutter pour recevoir ce qui leur revient de droit, alors que d'autres perçoivent leurs prestations, est non seulement injuste pour les premiers, mais nuit aussi à la légitimité des efforts de réparation, affaiblit la contribution que les réparations peuvent globalement apporter en matière de stabilité politique et de restauration de la confiance des citoyens, et garantit simplement que la question restera très longtemps au premier plan des préoccupations politiques.

²³ L'une des premières lois chiliennes relatives aux réparations a rétabli les pensions de ceux qui avaient été licenciés de la fonction publique sous la dictature d'Augusto Pinochet. Cet aspect est devenu l'un des éléments les plus coûteux des efforts de réparation du Chili, ainsi que l'un des plus difficiles à administrer. Par contre, les prestations accordées à ceux qui avaient été exclus des programmes de réforme agraire, en grande partie des groupes de paysans depuis toujours dépossédés de leur pouvoir, étaient particulièrement faibles. Pour un aperçu complet des différentes initiatives en matière de réparations, voir Elizabeth Lira, « The reparations policy for human rights violations in Chile », dans *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff, éd. (Oxford, Oxford University Press, 2006), et Elizabeth Lira et Brian Loveman, *Políticas de Reparación. Chile 1990-2004* (Santiago, LOM Ediciones, 2005).

III. LES PROBLÈMES AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES PROGRAMMES DE RÉPARATION

Les réparations peuvent théoriquement être assimilées à un lien entre trois éléments : les victimes, les bénéficiaires et les prestations. Un programme de réparation vise à garantir qu'il en résultera au moins un avantage quelconque pour chaque victime, qui deviendra ainsi un bénéficiaire.

A. Mettre en place un programme « complet »

Quelles que soient les prestations qu'un programme de réparation finit par distribuer et quelles que soient les violations en cause, un tel programme a pour but de faire en sorte que chaque victime reçoive effectivement ces prestations, bien que pas forcément au même niveau ou de la même nature. Si ce résultat est obtenu, on dit que le programme est *complet*. Ce caractère s'entend de la capacité d'un programme à couvrir chaque victime, c'est-à-dire à en faire un bénéficiaire. Que cela se produise ou non dépend, dans une certaine mesure, de la façon dont sont déterminées les catégories de violations qui donnent lieu à des prestations (voir ci-après). Comme on ne peut tendre vers un programme complet que si l'objectif est défini à un stade précoce et que les mesures destinées à garantir ce résultat sont mises en place dès le début du processus, ainsi que pendant toute la durée du programme de réparation, ce problème doit être réglé avant les autres. Le caractère complet d'un programme dépend, en partie, des facteurs suivants :

- **Informations.** Les informations concernant les victimes peuvent être rares ou inexactes. On peut aussi noter l'absence de renseignements de base comme le nombre de victimes que le programme doit prendre en charge, ou de données plus détaillées mais importantes, par exemple les caractéristiques socioéconomiques des victimes. Il est plus facile de concevoir un programme de réparation à partir de renseignements qui sont au moins ventilés selon l'âge ou le sexe des victimes et décrivent leur structure familiale, leurs liens de dépendance, le niveau d'éducation et de revenu, le type de travail, ainsi que les violations subies et, succinctement, leurs conséquences. Pas même les bases de données des commissions de vérité et les procédures d'enregistrement des déclarations ne sont conçues compte tenu des réparations. Cependant, elles devraient l'être et, à moins que les processus de collecte d'informations ne soient adéquatement conçus, les méthodes

empiriques appliquées pour définir et mettre en œuvre les programmes de réparation ne feront que se multiplier.

- **Participation.** Nombreuses sont les raisons pour lesquelles il faut incorporer des processus participatifs dans la conception et la mise en œuvre des programmes de réparation. Tout d'abord, ces processus rendent les programmes plus complets. Dans les situations d'exactions flagrantes et systématiques, il se peut que de nombreuses victimes ne soient enregistrées absolument nulle part ou que les victimes ne soient pas toutes enregistrées en un seul endroit. Dans les conflits interminables, dans les pays où la violence vise des régions ou des groupes en particulier et où le degré de confiance est naturellement faible, les victimes ne s'adresseront pas forcément aux autorités pour signaler les violations qu'elles ont subies. Ce n'est là qu'un facteur parmi de nombreux autres qui expliquent pourquoi il est difficile de recueillir des renseignements sur l'ensemble des victimes. Des organisations de la société civile peuvent, isolément ou surtout collectivement, obtenir plus d'informations au sujet des victimes que les institutions officielles. En faisant intervenir dès le début ces organisations dans le processus, on augmente les chances de les voir partager des informations qui sont importantes pour la mise au point des programmes de réparation. Tout au long du processus d'enregistrement des renseignements, ces organisations peuvent nouer des relations plus étroites avec les communautés de victimes que les institutions officielles et peuvent aussi les atteindre plus en profondeur. Leur dynamisme est donc nécessaire pour mettre en œuvre un programme complet²⁴. De la même manière, les processus participatifs peuvent transformer les victimes en acteurs. Outre le fait qu'elle a en soi un effet réparateur, cette démarche peut faire participer des personnes qui pourraient dans d'autres conditions rester à l'écart. Du reste, les processus participatifs catalysent la création d'organisations de la société civile. Le simple fait qu'un programme de réparation figure à l'ordre du jour d'un pays encourage les bénéficiaires potentiels à s'organiser. En outre, les processus participatifs incitent les organisations à se consolider et à renforcer leurs capacités²⁵.

²⁴ Une des raisons pour lesquelles le programme de réparation institué par les États-Unis en faveur des Nippo-Américains internés pendant la Seconde Guerre mondiale était si complet était que les organisations nippo-américaines avaient travaillé avec les victimes pendant des années et tenaient des registres concernant la quasi-totalité d'entre elles. Voir Eric Yamamoto et Liann Ebesugawa, « Report on redress : the Japanese American internment », dans *The Handbook...*

²⁵ La stratégie appliquée au Pérou était double. Premièrement, une ONG internationale, le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ), avait fait équipe avec une ONG locale, l'Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), pour fournir des conseils techniques et assurer un renforcement des capacités aussi bien à la Commission Vérité et réconciliation qu'à d'autres ONG locales (organisations s'occupant des droits de l'homme et des victimes de violations de ces droits). Ces entités ont également établi un document dont le but était d'esquisser le cadre normatif et conceptuel d'un programme de réparation final (*Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú* (Lima, 2002)), et qui, par voie de consultation, a été adopté par la Commission Vérité et réconciliation et par les organisations, dans le cadre d'un consensus sur les réparations. Deuxièmement, pour améliorer la communication entre la Commission et les ONG, un groupe de 10 organisations a été constitué pour discuter en détail de la question des réparations avec la Commission. Pour un compte rendu détaillé des travaux menés en la matière au Pérou, voir Julie Guillerot et Lisa Magarrell, *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado* (Lima, APRODEH, ICTJ et Oxfam, 2006).

- **Vulgarisation.** Dans le contexte des réparations, la vulgarisation s'entend normalement des efforts déployés pour faire largement connaître un programme déjà conçu et faciliter l'accès aux prestations offertes. Cela dit, pour que les processus participatifs du genre qui vient d'être évoqué puissent se dérouler, la vulgarisation doit débiter bien avant que le programme ne soit entièrement mis au point. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il existe, au mieux, une tradition hésitante en matière de consultation des citoyens, ou lorsqu'une telle tradition a été interrompue, comme c'est souvent le cas dans les sociétés sortant d'un conflit et dans les sociétés en transition. Même un programme de réparation bien conçu ne pourra pas distribuer des prestations à chaque bénéficiaire potentiel s'il ne s'accompagne pas, une fois mis en place, d'efforts de vulgarisation efficaces. Les travaux des commissions de vérité font apparaître certaines des difficultés rencontrées dans ce domaine. La simple rédaction d'un bon rapport ne garantit pas qu'il sera adopté par la société civile, pour ne pas parler de son influence, notamment sur les institutions publiques²⁶. La vulgarisation est même plus importante dans les pays où le niveau d'analphabétisme est élevé, les transports difficiles et les fractures sociales profondes (différences ethniques, linguistiques, religieuses, de classe ou régionales). En outre, malgré l'effet incitatif des prestations, il s'est avéré parfois plus difficile de faire participer des gens à un programme de réparation que de les encourager à témoigner devant une commission de vérité, du fait que la première mesure exige non seulement que les personnes concernées produisent des témoignages, mais aussi qu'elles fassent une requête, déposent une demande et présentent des documents et des preuves. Le travail de vulgarisation requis est donc particulièrement intensif, non seulement pour ce qui est de la diffusion des renseignements concernant l'existence du programme de réparation, mais aussi lorsqu'il s'agit d'aider ceux qui interviennent dans le processus. Quelles que soient les mesures de vulgarisation, il est important de tenir compte des sexospécificités et d'être prêt à adapter ces mesures pour attirer autant de bénéficiaires de sexe féminin que possible. De même, si le conflit a forcé de nombreuses personnes à s'exiler, il est primordial de mettre en place des mesures de vulgarisation susceptibles de faire participer les groupes exilés.
- **Accès.** Si un programme de réparation a pour but d'accorder des prestations à tous les bénéficiaires potentiels, il doit créer une structure qui facilite l'accès aux prestations. L'application de délais courts pour la présentation des demandes²⁷, l'obligation pour les béné-

²⁶ Il a été rapporté que la Commission de clarification historique du Guatemala et, plus récemment, l'Instance équité et réconciliation du Maroc avaient déployé des efforts insuffisants en matière de vulgarisation. Ainsi, au Maroc, le rapport a été placé sur le site Web de l'Instance, mais six mois après la fin des travaux, le rapport sur support papier n'avait pas été largement diffusé et aucun résumé n'avait été présenté. Dans un pays où le taux d'analphabétisme est élevé et le taux d'accès à Internet faible, il est évident qu'on pourrait faire plus pour diffuser le rapport. Au Pérou, la Commission a présenté un résumé qui a été largement distribué sous forme de brochure dans les grands journaux nationaux. En Sierra Leone, la Commission Vérité et réconciliation a présenté des brochures constituées surtout de graphiques et non de textes pour diffuser son message à la population analphabète.

²⁷ Ce grief est souvent exprimé à l'encontre des programmes de réparation dans de nombreuses parties du monde, y compris en Afrique du Sud, au Maroc et au Brésil. Certains pays, notamment le Brésil, ont instauré une législation visant à rallonger les délais de présentation de demandes. Au sujet du Brésil, voir Ignacio Cano et Patrícia Galvão Ferreira, « The reparations program in Brazil », dans *The Handbook...*

ficiaires potentiels de déposer leurs demandes en personne (au lieu de le faire par courrier ou par procuration) ou la création d'un système de liste bloquée (c'est-à-dire un système dans lequel la liste des requérants est non seulement arrêtée à une date donnée et ne peut plus être ouverte à nouveau, mais qui en général exige aussi que les requérants franchissent d'autres obstacles, comme par exemple être reconnus par une commission de vérité) auront toutes les chances de faire en sorte que certaines victimes définies par le programme ne reçoivent pas de prestations, ce qui rend le programme « incomplet ». Des délais courts pour la présentation des demandes auront une incidence particulièrement négative sur les victimes de sexe féminin, tout comme sur certaines minorités, qui ont souvent besoin de plus de temps pour surmonter leur réticence à recourir à des initiatives d'administration de la justice et aux institutions officielles, parce que ces personnes ont été de tout temps exclues, marginalisées, ou purement et simplement maltraitées.

- **Niveau de preuve.** L'autre facteur structurel susceptible d'exclure de nombreux bénéficiaires potentiels par ailleurs dignes d'attention est la façon dont les critères en matière de preuves sont déterminés. Mettre la barre trop haut laissera de côté de nombreuses victimes. Pour la prise de telles décisions, il est indispensable de tenir compte de la disponibilité générale des archives, y compris celles de la police²⁸, du rôle des médias au moment du conflit²⁹, de l'existence d'ONG spécialisées dans les droits de l'homme qui constituent des dossiers sur les victimes au moment où les violations sont commises³⁰ et d'autres facteurs contextuels. De surcroît, ces décisions doivent prendre en compte le type de violation considéré. C'est une chose que de prouver une détention illégale (ce qui peut déjà être difficile), c'en est une autre que de prouver l'existence de formes de torture ou d'abus sexuel qui ne laissent pas de traces visibles, en particulier lorsque beaucoup de temps a passé.

Les critères permettant à des personnes d'être considérées comme des bénéficiaires devraient prendre en compte les *besoins* des victimes (leur assurer le respect, leur éviter une double persécution, leur épargner des procédures contraignantes, complexes, longues ou onéreuses), mais aussi leurs *possibilités*. Plus les critères en matière de preuve sont rigoureux, plus nombreuses seront les fausses revendications qui seront exclues, mais des revendications parfaitement légitimes subiront aussi le même sort, ce qui empêchera le programme d'être complet. S'agissant des critères en matière de preuve et de la charge

²⁸ Dans certains pays, des forces de sécurité coupables d'exactions ont méticuleusement tenu des registres qui ont été ultérieurement récupérés, tandis que dans d'autres pays, les registres tenus ont été détruits. Dans certains pays, les forces de sécurité ont détruit même les papiers d'identité de leurs victimes. Ces facteurs influent sur ce que devrait être le niveau de preuve à atteindre pour assurer un accès aux prestations.

²⁹ En Argentine, par exemple, le programme de réparation en faveur des victimes de détentions arbitraires a accepté des articles de presse comme une forme de preuve parmi d'autres. Cela présuppose que la presse s'intéresse à des affaires de ce genre, ce qui n'est pas toujours le cas dans chaque pays. Le programme destiné aux victimes de disparitions forcées a accepté de prendre en compte les déclarations des témoins. Voir María José Guembe, « Economic reparations for grave human rights violations : the Argentinean experience », dans *The Handbook...*

³⁰ Au Chili, par exemple, des groupes comme Vicaría de la Solidaridad ont commencé à constituer des dossiers sur les victimes très tôt sous la dictature. Cela a spectaculairement fait bouger les choses plus tard.

de la preuve, certains gouvernements ont assumé cette charge et ont adopté des critères assez souples dans leurs programmes de réparation³¹. Ces décisions semblent raisonnables au vu des souffrances passées, du risque consécutif d'une nouvelle persécution et des difficultés rencontrées par les victimes lorsqu'elles rassemblent les preuves pertinentes.

B. Quelles violations devraient être soumises à réparation ?

Il se dégage de plus en plus un consensus entre les juristes spécialistes des droits de l'homme concernant l'opportunité d'adopter une définition uniforme du terme « victimes ». Les Principes fondamentaux et directives (par. 8 et 9), par exemple, donnent la définition ci-après :

[...] on entend par « victimes » les personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions constituant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire. Le cas échéant, et conformément au droit interne, on entend aussi par « victimes » les membres de la famille proche ou les personnes à charge de la victime directe et les personnes qui, en intervenant pour venir en aide à des victimes qui se trouvaient dans une situation critique ou pour prévenir la persécution, ont subi un préjudice.

Une personne est considérée comme une victime indépendamment du fait que l'auteur de la violation soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou condamné et quels que soient les liens de parenté entre l'auteur et la victime.

Il est à prévoir que cette définition sera adoptée par les programmes de réparation nationaux, puisque ceux-ci prêtent une attention grandissante aux engagements contractés au titre du droit international³².

Quand bien même une définition uniforme et large du terme « victime » serait adoptée, cela seul ne règle pas une question fondamentale qui se pose à tous les programmes de réparation, à savoir comment choisir les violations des droits de l'homme qui donneront lieu à réparation. Pour qu'un programme de réparation fasse au moins en sorte que chaque victime soit un bénéficiaire, outre le fait que les conditions énoncées dans la section précédente doivent être remplies, des prestations devraient être offertes aux victimes de *toutes* les violations qui peuvent avoir été perpétrées

³¹ Au Maroc, l'Instance équité et réconciliation a ajouté foi aux témoignages qu'elle a reçus et a assumé la charge de la preuve. Certains des programmes de réparation de l'Argentine ont accepté comme preuve le témoignage corroboratif de deux personnes ou, conformément à un décret adopté précisément pour rendre plus souples les preuves requises pour recevoir des prestations, ont accepté et évalué, conjointement avec d'autres parties d'une requête, des documents émanant d'organisations nationales et internationales spécialisées dans les droits de l'homme, des articles de presse et des documents bibliographiques cohérents.

³² Voir déjà les rapports établis par les commissions de vérité en Afrique du Sud, au Pérou et au Maroc.

pendant la période de conflit ou de répression. Si cela a été fait, on pourra dire du programme qu'il était *exhaustif*. Aucun programme n'a atteint un degré total d'exhaustivité. Par exemple, aucun programme de réparation de grande ampleur n'a accordé de prestations aux victimes de violations des droits de l'homme très courantes dans les régimes autoritaires, comme l'atteinte à la liberté de parole, à la liberté d'association ou à la liberté de participation aux affaires politiques. D'autres catégories de violations n'ont fait que rarement l'objet de réparations dans le cadre de programmes de grande envergure : certaines d'entre elles mettent la vie de personnes en danger, d'autres non, mais toutes sont très graves, notamment les déplacements forcés³³. La plupart des programmes ont particulièrement visé les droits civils et politiques bien connus, omettant dans une grande mesure de réparer les violations d'autres droits :

- **Argentine**³⁴. Aucun programme de réparation n'est appliqué en Argentine. Par contre, plusieurs initiatives ont été mises en place, chacune découlant d'un texte législatif distinct et visant une catégorie de victimes distincte. Les principales lois portent sur les disparitions, les détentions arbitraires, ainsi que les préjudices graves et les décès en détention. Une loi de 2004 offre réparation aux catégories de victimes qui ont été passées sous silence dans les lois initiales sur les réparations, à savoir les personnes nées pendant que leur mère était illégalement détenue, les mineurs qui sont restés en détention à cause de la détention ou de la disparition de leurs parents pour des raisons politiques ou ceux qui sont restés dans des zones militaires. La loi offre aussi réparation aux victimes de substitutions d'identité, expression utilisée en Argentine pour désigner les enfants de personnes disparues qui ont été déclarés comme enfants légitimes d'autres familles, dans de nombreux cas le personnel militaire ou de sécurité qui avait volé ces enfants à leurs parents biologiques.
- **Brazil**³⁵. Le programme brésilien a offert réparation exclusivement aux victimes de disparitions et de décès de cause non naturelle survenus dans les locaux de la police ou lieux similaires. Il a passé sous silence d'importantes catégories de victimes, parmi lesquelles celles qui avaient été illégalement détenues ou torturées et celles qui étaient en exil, malgré l'interprétation très large des critères généraux donnée par la commission en charge du programme.
- **Chili**³⁶. Le Chili a essayé de réparer divers types de crimes dans le cadre d'initiatives législatives individuelles. Dans un premier temps, les efforts se sont concentrés sur les crimes visés par le mandat de la Commission Vérité et réconciliation, à savoir, les violations des droits

³³ Le programme de réparation proposé par la Commission Vérité et réconciliation péruvienne a recommandé l'octroi de réparations symboliques et la prestation de divers services, entre autres des services d'éducation et de santé pour les victimes de déplacements forcés. La Turquie a établi un plan de réparation ambitieux qui offre des prestations aux victimes de déplacements internes. Voir *Overcoming a legacy of mistrust : towards reconciliation between the State and the displaced* (Istanbul, Fondation turque pour les études économiques et sociales, Conseil norvégien pour les réfugiés et Centre pour la surveillance des déplacements internes, 2006).

³⁴ Voir Guembe, « The Argentinean experience with economic reparations for serious human rights violations », dans *The Handbook...*

³⁵ Voir aussi Cano et Ferreira, « The reparations program in Brazil », dans *The Handbook...*

³⁶ Voir Lira, « The reparations policy for human rights violations in Chile », dans *The Handbook...*

de l'homme commises sous l'ancienne dictature qui avaient entraîné le décès des victimes. Ainsi, les crimes donnant lieu à réparation étaient les actes de violence politique entraînant la mort, les exécutions politiques et les disparitions en détention. D'autres initiatives ont été lancées pour l'octroi de différentes formes d'aide – pas des réparations à proprement parler – aux exilés de retour au pays, aux prisonniers politiques (moins de 400) encore emprisonnés après la fin du régime de Pinochet (lois *Cumplido*), à ceux qui avaient été licenciés pour des motifs politiques et à ceux qui avaient été exclus de la réforme agraire ou expulsés de leurs terres. Le Gouvernement chilien a également lancé un vaste programme de soins de santé à l'intention des victimes de violences politiques (PRAIS), qui leur offre des services médicaux, entre autres dans le domaine de la santé mentale, dans le cadre du système de soins de santé national. Au Chili, les efforts de réparation ont longtemps négligé les victimes des violations des droits de l'homme le plus souvent perpétrées pendant le régime, c'est-à-dire la détention illégale et la torture. En 2004, une commission a été désignée pour examiner précisément ces crimes. À la fin de la même année, elle a présenté un rapport exhaustif énonçant des recommandations en matière de réparations. Les recommandations, acceptées par le Gouvernement, stipulaient que les victimes des crimes susmentionnés devaient recevoir une pension mensuelle et bénéficier d'autres mesures de réparation symboliques. (Les victimes recevaient déjà des soins médicaux dans le cadre du programme PRAIS.)

- **Maroc.** L'Instance Équité et réconciliation a été créée en janvier 2002 pour faire la lumière sur les événements qui ont conduit aux faits ci-après et offrir l'indemnisation correspondante : disparitions forcées ; détentions arbitraires avec ou sans les garanties d'une procédure régulière et/ou suivies d'exécutions ; exécutions, dommages ou détentions arbitraires pendant les manifestations ou émeutes urbaines ; exil forcé ; et violences sexuelles.
- **Afrique du Sud.** La Commission Vérité et réconciliation a formulé des recommandations de large portée pour la réparation des violations des droits de l'homme perpétrées pendant le régime de l'apartheid. Une « victime » était quelqu'un qui avait subi un préjudice sous la forme d'une atteinte à son intégrité physique ou mentale, d'une souffrance mentale, d'une perte pécuniaire ou d'une atteinte substantielle aux droits de l'homme, i) à la suite d'une violation flagrante des droits de l'homme ; ou ii) à la suite d'un acte lié à un objectif politique qui avait bénéficié d'une amnistie. Une violation flagrante des droits de l'homme a été définie comme étant a) l'exécution de toute personne, son enlèvement, les tortures ou les sévices graves qui lui sont infligés ; ou b) toute tentative, conspiration, incitation, instigation, ordre ou encouragement dont le but est de commettre une exécution, un enlèvement, ou d'infliger des tortures ou des sévices³⁷.

³⁷ Loi sur la promotion de l'unité et de la réconciliation nationales (1995), sect. 1 1) xix) a), 1 1) ix). Il a souvent été fait valoir que cette définition du terme « victime » et celle des catégories donnant lieu à réparation étaient trop étroites pour pouvoir réparer adéquatement les terribles violations commises sous le régime de l'apartheid. Par exemple, ces définitions n'englobaient pas les victimes des violences systématiques corollaires aux mesures visant à transformer la société appliquées sous le régime de l'apartheid ni les personnes qui étaient décédées lors des déplacements forcés ou étaient détenues au titre des dispositions relatives à l'état d'urgence.

Le fait que les programmes ont privilégié ces types de violations n'est pas entièrement injustifié. Lorsque les ressources disponibles pour les réparations sont rares, il faut opérer des choix et il est sans doute logique de se concentrer sur les crimes les plus graves. Une autre solution, à savoir dresser une liste exhaustive des droits dont la violation donne lieu à des prestations à titre de réparation, pourrait aboutir à une dilution inacceptable des prestations.

Aucun programme n'a expliqué pourquoi les victimes de certaines violations pouvaient prétendre à des réparations et d'autres non. Chose peu surprenante et due, au moins en partie, à cette omission, la plupart des programmes ont fait abstraction de types de violations qui pouvaient et auraient peut-être dû être pris en compte. Les exclusions en question ont eu une incidence disproportionnée sur les femmes et les groupes marginalisés. Ainsi, la simple obligation d'énoncer les principes ou, du moins, les motifs pour lesquels la violation de certains droits a été retenue et pas celle d'autres droits permettra probablement de remédier au moins aux exclusions gratuites³⁸.

Il est également utile de répéter que les décisions concernant les types de violations qui seront réparés sont prises avant l'établissement des programmes de réparation, souvent lorsque le mandat d'une commission de vérité est défini et dans ce contexte. Personne ne se souciera des conséquences que ces décisions auront sur les efforts de réparation ultérieurs. Certaines commissions se sont retrouvées dans l'obligation d'interpréter leur mandat de manière plus large, de manière à inclure les violations qui, à proprement parler, n'étaient pas couvertes, mais qui raisonnablement ne pouvaient pas être exclues. Cela a été le cas au Maroc et au Brésil.

Si des formes de violence distinctes ont été perpétrées à l'encontre de nombreux groupes, exclure certaines des pires formes de violence ou certaines des formes de violence les plus courantes, ou encore certains des groupes visés rend automatiquement le programme de réparation moins exhaustif et, de ce fait, incomplet. Les problèmes qui en découlent sont multiples. Premièrement, c'est une question de justice, d'inégalité de traitement, qui pourrait compromettre la légitimité du programme. Deuxièmement, de telles exclusions garantissent simplement que la question des réparations conservera toute son actualité, ce qui peut menacer la stabilité de l'initiative dans son ensemble³⁹.

³⁸ Voir Ruth Rubio-Marín, « The gender of reparations in transitional democracies », dans *Engendering Reparations*, Ruth Rubio-Marín, éd. (à paraître).

³⁹ L'exemple le plus clair vient peut-être du Chili, où l'exclusion des victimes de la torture et des détenus politiques de la plupart des programmes de réparation jusqu'en 2004 (voir la section concernant le Chili ci-dessus) signifiait que le groupe le plus important de victimes continuait de nécessiter des prestations à titre de réparation. Après le retour d'Augusto Pinochet à la fin de sa détention en Angleterre, quand il est clairement apparu qu'il serait fort probable que des poursuites pénales seraient engagées contre des militaires au Chili, l'Unión Demócrata Independiente (UDI), traditionnellement favorable à Augusto Pinochet et généralement réticente en ce qui concerne les réparations, a suggéré une restructuration substantielle des programmes de réparation qui existaient depuis plus de dix ans, de manière à étendre leur portée et, chose importante, à accroître sensiblement les prestations accordées. Il y avait néanmoins une ruse : les bénéficiaires devaient renoncer à toutes leurs plaintes contre les auteurs des crimes. (Voir par exemple l'article « La Paz Ahora » (proposition de l'UDI), publié dans *La Nación*, 20 juin 2003.) Cela aurait pu déstabiliser le consensus par ailleurs solide concernant les principales lignes de la politique en matière de réparations établies près de dix ans auparavant.

Une partie des difficultés peut être atténuée grâce à une conception innovatrice. Une contrainte notable étant le coût d'un programme, en élaborer un qui distribue un éventail de prestations (qui ne sont pas toutes matérielles ou du moins financières) contribue à en élargir la portée, sans forcément en accroître le coût dans la même mesure.

C. Quels types de prestations les programmes de réparation devraient-ils distribuer ?

La combinaison de différents types de prestations est ce que le terme *complexité* cherche à rendre. Un programme de réparation est plus complexe s'il distribue des prestations de types plus distincts et de façons plus distinctes que les autres mécanismes. Les formes de réparation énoncées dans les Principes fondamentaux et directives (à savoir restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition) peuvent, pour simplifier la conception des programmes de réparation définis de façon plus restrictive, s'articuler autour de deux distinctions fondamentales, celle qui existe entre les réparations matérielles et les réparations symboliques et celle qui existe entre la distribution individuelle et la distribution collective de chaque type de réparation. Les réparations, matérielles ou symboliques, peuvent revêtir différentes formes. La première catégorie peut être accordée sous la forme d'une indemnisation, c'est-à-dire des versements en espèces ou des instruments négociables, ou des ensembles de services, lesquels peuvent eux-mêmes inclure l'éducation, la santé, le logement, etc. La deuxième catégorie peut comporter des excuses officielles, le changement du nom d'espaces publics, l'établissement de jours de commémoration, la création de musées et de parcs dédiés à la mémoire des victimes, ou des mesures de réadaptation comme la réhabilitation de la réputation des victimes. Ces mesures relèveraient de la catégorie « *satisfaction* ».

Au moins deux raisons fondamentales expliquent pourquoi il convient d'élaborer des programmes de réparation *complexes*, la première étant que cela permettra de porter les ressources à un niveau aussi élevé que possible. Les programmes qui conjuguent diverses prestations allant des prestations matérielles aux prestations symboliques, chacune étant distribuée à la fois individuellement et collectivement, peuvent englober une plus grande proportion de victimes que ceux qui privilégient uniquement la distribution de prestations matérielles et peuvent donc être plus complets. Comme les victimes de catégories de violations différentes ne doivent pas forcément recevoir exactement les mêmes types de prestations, disposer d'une plus large panoplie de prestations signifie qu'un plus grand nombre de victimes peut être couvert. Chose tout aussi importante, cet éventail plus large de prestations permet d'apporter une meilleure réponse à tous les types de préjudices qu'une violation donnée peut causer, ce qui rend plus probable la réparation, dans une certaine mesure, du préjudice causé.

Les programmes de réparation peuvent donc aller du mécanisme très simple consistant uniquement en un versement en espèces à un mécanisme très complexe, consistant à distribuer de l'argent, mais aussi à offrir des soins de santé, une aide pour l'éducation et le logement, etc.,

outre l'application de mesures symboliques individuelles et collectives. En général, étant donné qu'il y a certaines choses que l'argent ne peut pas acheter (et certaines choses pour lesquelles de l'argent n'est pas disponible), la complexité offre la possibilité d'accorder des prestations à un plus grand nombre de victimes, ainsi qu'à d'autres personnes, en particulier dans le cas des mesures symboliques collectives, ainsi que la possibilité de cibler les prestations avec une certaine souplesse pour répondre aux besoins de nombreuses victimes. Toutes choses égales par ailleurs, la « complexité » est souhaitable.

Une plus grande attention a été prêtée à l'indemnisation matérielle qu'à toute autre forme de réparation, mais de plus en plus d'autres prestations sont incorporées dans des programmes de réparation ou il est davantage envisagé de le faire.

- **Réparations symboliques.** De nombreux programmes de réparation ont été récemment proposés par les commissions de vérité (dont le mandat et les objectifs sont de portée plus large que ceux des instances judiciaires ordinaires) et, de ce fait, ils ne sont plus de simples mécanismes d'indemnisation mais proposent de plus en plus des mesures de réparation plus complexes, y compris des mesures symboliques. Des lettres d'excuses personnalisées signées par la plus haute autorité gouvernementale, l'envoi à chaque victime d'un exemplaire du rapport établi par la commission de vérité et l'aide apportée aux familles pour enterrer décemment des êtres chers sont certaines des mesures symboliques *individuelles* qui ont été expérimentées avec un certains succès dans divers contextes⁴⁰. Certaines des mesures symboliques *collectives* expérimentées consistent à renommer les espaces publics, à construire des musées et des mémoriaux, à consacrer les lieux de détention et de torture à d'autres utilisations, les transformant en lieux de mémoire, à établir des jours de commémoration et à entreprendre des actes publics d'expiation. Comme les autres mesures de réparation, les prestations symboliques visent, du moins en partie, à promouvoir la reconnaissance. Il n'en demeure pas moins que, par rapport à d'autres prestations, les mesures symboliques offrent des potentialités importantes du fait qu'elles ont une signification et peuvent donc aider les victimes, en particulier, et la société, en général, à comprendre les événements douloureux passés⁴¹. Si les mesures symboliques s'avèrent généralement être aussi significatives, c'est parce qu'en faisant de la mémoire des victimes une question publique, elles libèrent leurs familles du sentiment qu'elles ont l'obligation de garder vivante la mémoire des victimes, leur permettant ainsi d'aller de l'avant. Ces considérations sont essentielles si l'on veut que les réparations permettent de reconnaître

⁴⁰ Au Chili, la Commission Vérité et réconciliation a adressé son rapport de deux volumes aux familles de chaque victime qu'elle avait identifiée. Le programme de réparation en faveur des Nippo-Américains internés pendant la guerre comprenait une lettre personnalisée adressée par le Président des États-Unis à chaque victime (ainsi qu'un chèque de 20 000 dollars). Le *mécanisme de réparation provisoire urgent* appliqué par la Commission Vérité et réconciliation sud-africaine a accordé une aide pour l'installation de pierres tombales. Ces mesures semblent avoir été efficaces.

⁴¹ Voir par exemple Brandon Hamber, « Narrowing the macro and the micro : a psychological perspective on reparations in societies in transition », dans *The Handbook...*

les victimes non seulement en tant que *victimés* mais aussi en tant que *citoyens* et *déten-teurs de droits* d'une manière plus générale.

Les prestations symboliques, tant individuelles que collectives, méritent d'être encouragées et soutenues. Pour autant, elles ne peuvent pas porter le poids tout entier d'une transition complexe et devraient toujours être considérées comme des prestations parmi d'autres. De plus, la participation de la société civile dans la conception et la mise en œuvre de projets de réparation symbolique est peut-être plus importante que pour d'autres mesures de réparation, étant donné leur fonction sémantique et représentationnelle⁴².

- **Services médicaux.** Selon les Principes fondamentaux et directives, la notion de « réadaptation » due aux victimes englobe la réadaptation médicale et psychologique. Depuis 1992, le Chili offre des services médicaux aux victimes de la dictature. Le programme de réparation proposé par la Commission Vérité et réconciliation péruvienne couvrait également les soins de santé tant physiques que mentaux et, chose intéressante, cette Commission ainsi que la Commission Équité et réconciliation marocaine comprenaient des unités médicales internes. Au Pérou, l'unité médicale, dont les activités étaient largement axées sur la santé mentale, a travaillé avec les victimes avant, pendant et après les audiences et témoignages publics, et a également prêté son assistance au personnel de la Commission. Au Maroc, l'unité médicale, qui n'était pas censée remplacer d'autres sources de services médicaux (bien qu'assurant certains services), avait deux principales fonctions : accompagner les autres unités de la Commission dans leur travail et établir une étude détaillée de l'état médical des victimes relevant du mandat de la Commission (étude qui aiderait à élaborer les recommandations en matière de réparations), et déterminer les cas particulièrement urgents qui ne pouvaient pas attendre jusqu'à la fin du processus pour être pris en compte. Cette structure présente quelques avantages et mérite d'être analysée plus avant.

En général, il y a de bonnes raisons pour que les programmes de réparation se préoccupent des questions de santé, la moindre n'étant pas l'incidence très élevée des traumatismes provoqués par l'expérience de la violence⁴³. Qui plus est, les victimes semblent être plus exposées à la maladie⁴⁴. Offrir des services médicaux, y compris un traitement psychiatrique et des conseils psychologiques, est une façon très efficace d'améliorer la qualité de vie des survivants et de leurs proches.

⁴² Le Programme en matière de droits de l'homme mis en place par le Ministère chilien de l'intérieur accorde aussi bien un appui matériel que des conseils techniques aux organisations qui s'intéressent à divers projets de réparation symbolique, notamment ceux visant les mémoriaux et les lieux de mémoire. Ces programmes sont pour les États une façon de prendre sérieusement en compte les réparations symboliques, sans ôter son droit de regard à la société civile, y compris les organisations de victimes.

⁴³ Au Chili, le programme PRAIS offre des services de santé mentale ainsi que des soins physiques généraux et spécialisés à plus de 190 000 bénéficiaires. Plus de 50 % des engagements de personnel sont liés aux services de santé mentale. *Norma Técnica para la Atención en Salud de Personas Afectadas por la Represión Política Ejercida por el Estado en el Período 1973-1990*.

⁴⁴ Ibid.

Il n'est cependant pas aisé d'offrir ces services avec efficacité, certaines des difficultés étant les suivantes :

- Il est erroné de penser qu'il est suffisant de donner aux victimes accès aux services médicaux existants. Premièrement, les victimes ont des besoins particuliers, auxquels, pour certains, les services médicaux existants ne sont peut-être pas en mesure de répondre. Les traumatismes produits par des violences volontairement infligées sont différents des autres traumatismes, les patients ayant donc besoin de soins spécialisés. Il n'existe toutefois pas suffisamment de personnel médical formé pour assurer ces soins. Dans la plupart des pays qui sortent d'un conflit ou d'un régime répressif, peu nombreux sont les spécialistes de la santé mentale expérimentés dans le traitement des victimes de la torture. Deuxièmement, cet aspect étant peut-être encore plus difficile à résoudre, les victimes de violations graves des droits de l'homme ont des antécédents qui les différencient des autres patients, et pas seulement pour ce qui est des conseils psychologiques. Leur vécu influe sur la façon dont des services de *tout type* doivent être assurés et il est indispensable de déployer des efforts considérables pour faire prendre conscience de ces besoins particuliers aux prestataires de services à tous les niveaux.
- Dans une grande mesure, la qualité des services de soins de santé assurés dépend de la qualité des établissements existants, car aucun pays ne peut se permettre, en particulier à court terme, de construire des installations entièrement nouvelles pour les patients en question. Une façon d'atténuer ce problème consiste à créer des équipes spécialisées chargées de fournir des services particuliers et d'assurer la liaison avec les prestataires de services médicaux habituels pour le compte des victimes. De même, expérimenter divers systèmes d'assurance pourrait élargir les possibilités offertes aux victimes. Cela dit, tant que le savoir-faire requis n'est pas disponible, les patients ne peuvent pas obtenir les services nécessaires, même si un financement est assuré par les assurances.

L'incorporation de services de santé dans un programme de réparation est un atout. Il est cependant très important d'être conscient des difficultés, car il y a lieu de penser que, dès lors que des espérances ont été suscitées, une carence dans ce domaine est extrêmement pernicieuse pour les victimes. Bien entendu, cela ne doit pas être une raison de ne pas accorder des prestations sous forme de soins de santé, mais plutôt une raison de renforcer la décision de planifier comme il se doit une telle action et de la doter des ressources budgétaires nécessaires.

- **Autres formes de réadaptation.** Plusieurs programmes de réparation ont institué des mesures visant spécifiquement à ce que les victimes retrouvent la santé, mais aussi ce l'on appelle leur « statut de citoyen ». Ils comportent des mesures destinées à réhabiliter la réputation des victimes, au moyen de déclarations publiques concernant leur innocence, de radiations des registres pénaux et de la restitution des passeports, des cartes électorales et d'autres documents. De telles mesures sont importantes pour des raisons qui

vont bien plus loin que le simple opportunisme ; elles devraient faire partie intégrante de tout programme visant à reconnaître les victimes comme des détenteurs de droits. Par ailleurs, faisant fond sur l'expérience traumatisante des veuves de disparus, en particulier en Argentine, qui à l'évidence devaient régler des questions de garde ainsi que des questions matrimoniales et successorales, mais répugnaient à demander un certificat de décès concernant leur conjoint disparu, les programmes de ce genre ont commencé à délivrer des certificats d'« absence pour cause de disparition forcée ». Ceux-ci permettaient par exemple aux conjoints survivants de récupérer ou de vendre un bien, de se remarier ou de régler des différends en matière de garde sans faire naître en eux le sentiment de trahison qui, comme cela a souvent été signalé, accompagnait les demandes de certificat de décès.

- **Réparations collectives.** Depuis peu, une idée suscite de l'intérêt et emporte l'adhésion, à savoir que des prestations à titre de réparation peuvent être distribuées à des « collectivités ». De fait, cette idée est entérinée dans les Principes fondamentaux et directives (par. 13) et dans l'Ensemble de principes actualisé pour la lutte contre l'impunité (principe 32). La justification est que lorsque des collectivités ont été la cible de violences, il est logique de leur accorder réparation. Aucun document n'indique ce que l'on entend par réparations collectives.

L'expression « réparations collectives » est ambiguë. Le terme « collectives » qualifie, d'une part, les « réparations », à savoir les types de biens distribués ou leur mode de distribution et, d'autre part, le « sujet » qui les reçoit, à savoir les collectivités, y compris les personnes morales. Il existe une multitude d'exemples bien connus de « réparations collectives » selon le deuxième sens. Les excuses publiques sont une mesure de réparation collective, en ce sens que la collectivité constituée de tous les membres d'un groupe donné, par exemple un État ou une entité morale, reçoit une prestation particulière, en l'occurrence des excuses. L'utilité des mesures collectives est visible dans certaines situations. Peu de personnes contesteraient que les excuses publiques soient importantes et justifiées. Ces mesures ont pour but d'accorder la reconnaissance aux victimes, mais aussi de réaffirmer la validité des normes générales qui ont été transgressées (et ainsi, indirectement, de réaffirmer l'importance des droits en général, y compris, bien entendu, les droits des victimes, ce qui renforce leur statut non seulement de *victimes* mais aussi de *détenteurs de droits*)⁴⁵.

Les réparations collectives ne sont pas seulement symboliques ; certaines sont matérielles, comme lorsqu'une école ou un hôpital est construit à titre de réparation, et pour un groupe particulier⁴⁶.

⁴⁵ Voir Pablo de Greiff, « The role of apologies in national reconciliation processes », dans *The Age of Apology*, Mark Gibney et d'autres auteurs, éd. (Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2007).

⁴⁶ Par exemple, dans l'affaire *Aloeboetoe et al. c. Suriname*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a ordonné au Gouvernement du Suriname de rouvrir une école et de la doter en personnel, et d'assurer le fonctionnement d'un dispensaire médical à titre de réparation pour l'attaque dirigée contre 20 membres de la tribu saramaka. Arrêt du 10 septembre 1993, série C, n° 15.

Les réparations matérielles collectives risquent en permanence de ne pas être considérées du tout comme des réparations ou d'être perçues comme ayant une capacité de réparation négligeable. Le problème réside en partie dans le fait que les réparations ne visent pas spécifiquement les victimes. Les programmes collectifs qui distribuent des biens matériels sont souvent axés sur les « biens ne pouvant pas être exclus », c'est-à-dire les biens qu'il est difficile, une fois qu'ils ont été mis à disposition, d'empêcher d'autres personnes de consommer ou d'utiliser. Si un programme de réparation collectif prévoit la construction d'un hôpital ou d'une route, il est évident que les victimes aussi bien que d'autres personnes les utiliseront. Les personnes autres que les victimes ne peuvent pas être exclues. On ne voit pas clairement en quoi ces biens peuvent renforcer le sentiment des victimes d'être reconnues. Pourquoi ces dernières penseraient-elles qu'elles obtiennent les biens en question en reconnaissance du fait que leurs droits fondamentaux ont été violés ?

Le problème est d'autant plus grave que les programmes collectifs distribuent généralement des biens qui non seulement ne peuvent pas être exclus, mais qui sont aussi des biens de base, comme cela se produit lorsque les programmes de réparation sont intégrés dans des programmes de développement. Les gouvernements des pays en développement confrontés à des demandes de réparations sont fortement enclins à faire valoir que développement *équivalait* à réparation⁴⁷. Même si au demeurant il ne s'agit pas d'un stratagème pour désigner sous le nom de « réparations » les programmes de développement existants et d'un moyen pour ne consacrer aucune ressource à des réparations, cette question mérite d'être examinée de près. La plupart des programmes de développement privilégient la production et la fourniture de produits de base, auxquels tous les citoyens ont droit *en tant que citoyens*. Les mettre à la disposition des victimes est une obligation et une fonction ordinaires de l'État qui ne peuvent pas être assimilées à une mesure de réparation. Les bénéficiaires les perçoivent à juste titre comme des programmes qui distribuent des biens auxquels ils ont droit en tant que citoyens, et pas nécessairement en tant que victimes.

On peut soutenir que les prestations accordées par ces programmes de développement/ « réparation » dans un contexte de dénuement ne sont pas à la portée de nombreux citoyens, et que les rendre accessibles, par exemple dans des régions antérieurement touchées par des actes de violence, constitue une prestation. On peut ensuite arguer que lorsque la priorité est accordée aux investissements dans ces régions, les victimes ont accès aux services de base *avant* les autres citoyens. Cela est vrai. Cependant, le problème persistant est que puisque la prestation n'est pas constituée par les biens eux-mêmes, mais par l'*ordre chronologique* de leur distribution, elle disparaît quand l'ordre en question devient hors de propos, comme c'est le cas lorsque les biens deviennent généralement disponibles.

⁴⁷ Cela a été le cas en Afrique du Sud et au Pérou. Voir, par exemple, Christopher Colvin, « Overview of the reparations program in South Africa », dans *The Handbook...*

Puisque les difficultés qui ont été mises en avant en ce qui concerne les programmes de réparation matérielle collective découlent du type de biens généralement distribués, à savoir des services de base non exclusifs, une façon évidente d'y remédier et, par conséquent, de conserver le caractère distinctif des programmes de réparation est d'au moins les organiser sur la base de services autres que les services de base. Les bénéficiaires ont donc une raison de penser qu'ils reçoivent quelque chose que les citoyens ne reçoivent pas d'ordinaire simplement en raison de leur statut de citoyen. Les services éducatifs, culturels, artistiques, les services de formation et les services médicaux spécialisés visant les *besoins particuliers des populations victimes* sont des possibilités qui méritent une étude plus approfondie.

En résumé, pour le même coût global, un plus grand nombre de victimes bénéficient de prestations dans les programmes complexes que dans les programmes plus simples et, chose plus importante, les programmes complexes peuvent aussi être meilleurs. Ils répondent à un éventail plus large de besoins, prenant en charge non seulement les besoins matériels, mais aussi les besoins en matière de santé et d'éducation et, grâce aux prestations symboliques, le besoin de comprendre un passé traumatisant.

D. Définition des objectifs des réparations et de la façon dont cela influe sur le niveau et les modalités d'indemnisation

1. Niveaux d'indemnisation

L'une des plus grandes difficultés liées aux programmes de réparation est le point de savoir à quel niveau exactement il convient de fixer l'indemnisation financière. La pratique varie sensiblement d'un pays à un autre⁴⁸. Par exemple, bien qu'en Afrique du Sud la Commission Vérité et réconciliation ait proposé d'accorder aux victimes une subvention annuelle de 2 700 dollars environ pendant six ans, les pouvoirs publics ont fini par faire un versement unique de moins de 4 000 dollars. Les États-Unis ont versé 20 000 dollars aux Nippo-Américains internés pendant la Seconde Guerre mondiale. Le Brésil a accordé au minimum 100 000 dollars aux familles de ceux qui étaient décédés pendant leur détention par la police. L'Argentine a accordé aux familles des victimes de disparitions des obligations d'une valeur nominale de 224 000 dollars. Le Chili a offert une pension mensuelle, au titre de laquelle 537 dollars ont été initialement versés aux différents membres des familles, selon des pourcentages déterminés à l'avance.

Les raisons qui sont données (à supposer qu'elles le soient) pour le choix de tel ou tel chiffre sont également variables. En Afrique du Sud, la Commission Vérité et réconciliation avait initialement recommandé d'utiliser comme référence le revenu moyen des ménages sud-africains pour une famille de cinq personnes. Le chiffre de 4 000 dollars retenu par le Gouvernement n'a jamais été justifié de manière indépendante et ne correspond à rien en particulier. On peut en dire de

⁴⁸ Voir *The Handbook...*

même du choix opéré par le Gouvernement des États-Unis et de la décision du Brésil. Après des discussions à l'issue desquelles il avait été suggéré que le plan de réparation appliqué en Argentine pourrait faire fond sur le programme d'indemnisation des accidents du travail existant, le Président Menem a rejeté une telle éventualité, faisant valoir qu'il n'y avait rien d'accidentel dans ce que les victimes avaient enduré. Il a décidé à la place d'utiliser le salaire du fonctionnaire le mieux payé comme unité de base pour calculer les prestations accordées à titre de réparation. Le Chili n'a pas donné une raison particulière pour expliquer le choix de l'unité de base de 537 dollars. À l'évidence, ces choix dépendent du marchandage politique qui a lieu et sont effectués compte tenu de la faisabilité et non de questions de principe. Cela, et pas seulement les niveaux d'indemnisation généralement faibles offerts par la plupart des programmes, signifie que la pratique existante est d'une valeur douteuse en tant que précédent. D'ailleurs, exiger que les futurs programmes justifient les décisions ayant trait aux niveaux d'indemnisation peut en soi donner des résultats utiles.

Il existe une différence notable entre l'indemnisation accordée à la suite du règlement par voie judiciaire de cas de violations individuels, sporadiques et isolés et celle qui découle d'un vaste programme de réparation confronté à un grand nombre de bénéficiaires potentiels. Une approche judiciaire à l'égard de la question de savoir à quel niveau fixer les indemnités, qui exprime simplement des convictions clairement présentées ainsi que de profondes intuitions, fait appel au critère de *restitutio in integrum* consistant à rendre leur intégrité aux victimes et à les indemniser de manière proportionnée au préjudice subi. Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, pour les cas individuels, il s'agit d'un critère indiscutable car il tente de neutraliser les effets de la violation sur la victime et d'empêcher l'auteur des exactions de jouir des profits qu'il a tirés d'agissements répréhensibles.

La pratique réellement suivie dans le cadre des programmes de réparation de grande ampleur donne toutefois à penser qu'il est même rare que l'on tente de satisfaire à ce critère. Cependant, il est trop facile de conclure que depuis toujours les programmes de réparation sont manifestement inéquitables. Cela donnerait la même image négative de tous ces programmes, même de ceux qui se sont véritablement efforcés d'offrir réparation aux victimes, bien qu'ils leur aient accordé une indemnisation moindre que celle qu'elles auraient obtenue si elles avaient gagné un procès devant un tribunal qui aurait jugé leur cas isolément.

Comme le montant de l'indemnisation financière n'est pas simplement une question pragmatique de capacité financière, mais aussi une question de justice, il importe de préciser ce que la justice exige. Que signifie l'expression « réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi »⁴⁹ ?

Le principe 18 des Principes fondamentaux et directives donne la possibilité de s'écarter du critère de la pleine indemnisation⁵⁰ :

⁴⁹ Résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 11.

⁵⁰ Voir Heidy Rombouts, Pietro Sardaro et Stef Vandeginste, « The Right to Reparation for Victims of Gross and Systematic Violations of Human Rights », dans *Out of the Ashes : Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, K. De Feyter et d'autres auteurs, éd. (Anvers, Intersentia, 2006), p. 345 à 500.

Conformément à la législation interne et au droit international, et *compte tenu des circonstances de chaque cas*, il devrait être assuré aux victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, *selon qu'il convient* et de manière proportionnée à la gravité de la violation et aux circonstances de chaque cas, une réparation pleine et effective... (les italiques sont de l'auteur)

Les Principes fondamentaux et directives eux-mêmes énoncent une marge d'appréciation⁵¹ qui permet de s'écarter du principe consistant à éliminer toutes les conséquences, lequel reste cependant le principe essentiel⁵². Dans les circonstances spéciales auxquelles sont confrontés les programmes de grande envergure, la double obligation d'accorder une réparation équitable et adéquate remplace ce critère :

La notion de réparation *équitable* exprime le besoin de prendre en compte, d'une part, le contexte de transition global dans lequel les réparations sont accordées (y compris le grand nombre de victimes gravement lésées) et, d'autre part, la rareté des ressources disponibles à attribuer à des fins de réparation. Une réparation équitable suppose que (à la différence du principe de *restitutio in integrum*), l'importance de la réparation ne peut pas être déterminée dans l'abstrait ou en termes absolus... À un niveau individuel, pour qu'une réparation soit *équitable*, il est indispensable qu'elle soit accordée en toute équité, autrement dit sans discrimination entre les groupes ou catégories de bénéficiaires (c'est-à-dire les victimes). La non-discrimination n'est cependant pas synonyme d'uniformité de traitement de toutes les victimes, mais le motif de la différenciation doit être raisonnable et justifié⁵³.

En ce qui concerne la réparation *adéquate*,

cela signifie que les formes et modalités de réparation devraient être appropriées, compte tenu du préjudice, des victimes, des violations et de la société plus large. L'utilisation des ressources rares des pays en transition devrait être optimisée, sur le plan qualitatif et quantitatif (c'est-à-dire en termes d'efficacité)⁵⁴.

Cette conclusion met en avant une différence entre le fait d'accorder réparation dans un système juridique foncièrement opérationnel et le fait d'accorder réparation dans un système qui, précisément parce qu'il a fermé les yeux sur des exactions systématiques ou les a rendues possibles, doit fondamentalement être remanié (ou, dans certains pays, créé pour la toute première fois). Dans le premier cas, il est logique que le critère de justice soit largement rempli par l'objectif de compensation du préjudice *particulier* subi par la victime *particulière* dont le cas est examiné par le tribunal. Dans le cas d'exactions massives cependant, par souci de justice, il faut plus qu'une

⁵¹ Ibid., p. 455.

⁵² Ibid., p. 459.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

simple tentative visant à réparer le préjudice particulier subi par des individus particuliers. Quel que soit le critère de justice, il est essentiel de garder à l'esprit la nécessité d'établir les conditions préalables à la reconstitution de l'état de droit, objectif qui a une dimension publique et collective⁵⁵.

Cela étant, on pourrait peut-être en dire davantage sur le niveau auquel le montant adéquat de l'indemnisation financière devrait être fixé, car les critères d'équité et d'adéquation sont en définitive très étroitement liés à l'appréciation de la faisabilité. Bien qu'étant inévitable, l'appréciation de la possibilité de supporter certains coûts est généralement du type *ceteris paribus* et, dans une situation de transition ou au sortir d'un conflit, il est peu raisonnable que toutes choses soient égales par ailleurs. À moins qu'il n'y ait un excédent budgétaire, il sera impossible d'entreprendre des programmes de réparation percutants en faveur des victimes sans toucher à d'autres dépenses publiques⁵⁶.

En examinant en détail les programmes de réparation et l'historique de leur conception, de leur adoption et de leur mise en œuvre, il est possible de reconstituer la façon dont ils entendaient rendre une justice quelconque. On peut soutenir que ces programmes ont poursuivi deux objectifs qui sont intimement liés à la justice, le premier étant d'assurer une certaine *reconnaissance* aux victimes et ainsi de les aider à retrouver pleinement leur dignité. En l'occurrence, le point décisif est que les prestations accordées par les programmes ne sont pas censées consolider le statut des victimes *en tant que victimes*, mais *en tant que citoyens*, en tant que détenteurs de droits qui sont égaux à ceux des autres citoyens. Les prestations deviennent une forme d'indemnisation symbolique ou purement formelle pour la violation de droits qui étaient supposés protéger l'intégrité, les possibilités et les intérêts fondamentaux des citoyens. C'est la violation de droits égaux qui donne lieu à l'application de mesures compensatoires. Et c'est précisément parce que les prestations sont accordées en reconnaissance des droits (violés) des citoyens que cet objectif de reconnaissance général est lié à la justice. Dans un État de droit, la justice est un lien entre les citoyens, c'est-à-dire entre les détenteurs de droits égaux.

Une conséquence importante est que le système adéquat à utiliser pour évaluer l'ampleur de l'indemnisation due en toute équité aux victimes découle directement de la violation même des droits détenus en commun par des êtres humains et, en particulier, des citoyens, et non de la situation particulière de chaque individu avant la violation. En d'autres termes, l'obligation fondamentale d'un mécanisme de réparation ambitieux n'est pas tant de rétablir la situation

⁵⁵ Voir Pablo de Greiff, « Justice and reparations », dans *The Handbook...*

⁵⁶ Par exemple, le Gouvernement sud-africain achetait deux sous-marins pour sa marine alors qu'il refusait de mettre en œuvre les recommandations en matière de réparations formulées par la Commission Vérité et réconciliation, faisant valoir que cela serait trop onéreux. Voir Brandon Hamber et Kamilla Rasmussen, « Financing a reparations scheme for victims of political violence », dans *From Rhetoric to Responsibility : Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence in South Africa*, Brandon Hamber et Tlhoki Mofokeng, éd. (Johannesburg, Centre pour l'étude de la violence et de la réconciliation, 2000), p. 52 à 59. De la même manière, le Gouvernement péruvien envisage de développer sa marine, les recommandations globales en matière de réparations formulées par la Commission Vérité et réconciliation n'ayant eu guère d'effet.

antérieure d'une personne, mais de reconnaître la gravité de la violation des droits égaux des concitoyens et de montrer que le régime successeur est fermement résolu à respecter ces droits.

L'autre principal objectif lié à la justice qui peut être attribué aux programmes de réparation est de contribuer (modestement) à renforcer la confiance parmi les individus et, en particulier, entre les citoyens et les institutions publiques, confiance qui découle de l'attachement aux mêmes normes et valeurs générales et qui peut exister même parmi les étrangers. L'idée est qu'un programme de réparation bien élaboré est un programme qui indique aux victimes et autres que les exactions passées sont prises au sérieux par le nouveau gouvernement et que ce dernier est résolu à contribuer à promouvoir la qualité de vie des survivants. Si elles sont mises en œuvre séparément d'autres initiatives d'administration de la justice telles que les poursuites pénales et surtout la révélation de la vérité, les prestations offertes à titre de réparation pourraient aller à l'encontre de l'objectif voulu et être perçues plus comme un paiement en échange du silence ou de l'acquiescement des victimes et de leurs familles. En revanche, si elles sont intégrées dans une politique globale en matière de justice transitionnelle, les réparations pourraient donner aux bénéficiaires une raison de penser que les institutions publiques prennent leur bien-être au sérieux et qu'elles sont dignes de confiance. Dans la mesure où elles peuvent faire partie d'un programme d'action public qui bénéficie d'un large appui et d'un soutien important, elles pourraient même avoir une incidence positive non seulement sur la « confiance verticale », c'est-à-dire celle entre les citoyens et les institutions publiques, mais aussi sur la « confiance horizontale », c'est-à-dire celle entre les citoyens eux-mêmes.

Cette conception de la justice dans le domaine des réparations n'offre pas une formule qui permette de les quantifier, mais elle donne certaines orientations. On ne peut décider a priori si tel ou tel niveau d'indemnisation est équitable. Au bout du compte, cela dépend, en partie, du point de savoir si les bénéficiaires estiment que, *toutes choses considérées*, les montants perçus constituent une reconnaissance suffisante, dans le sens indiqué ci-dessus, et du point de savoir si, comme les autres, les bénéficiaires considèrent que l'octroi de prestations offre une raison de renouveler la confiance civique ou de l'instaurer⁵⁷.

2. Modalités de distribution

- **Somme forfaitaire ou pension ?** La façon dont les bénéficiaires perçoivent les prestations à titre de réparation dépend en partie des modalités de distribution. Il ressort de l'expérience internationale qu'il vaut mieux accorder une indemnisation sous la forme d'une pension que d'une somme forfaitaire. Bien qu'en principe, la dernière formule favorise au maximum le choix individuel, dans certains contextes, recevoir ce qui peut être perçu

⁵⁷ Cette approche concernant le critère de justice dans le cadre des réparations a déjà été adoptée, et adaptée, dans les rapports de la Commission Vérité et réconciliation péruvienne, de la Commission sur la détention illégale et la torture récemment créée au Chili et de la Commission Vérité et réconciliation de la Sierra Leone. Certains aspects de cette approche sont également décrits dans le document E/CN.4/2004/88.

comme une richesse peut causer des divisions au sein des communautés et, plus fréquemment, au sein des familles. Il est également prouvé que les sommes forfaitaires sont souvent mal dépensées et qu'elles ont un effet moindre que prévu à longue échéance. Les femmes, en particulier, sembleraient profiter davantage d'un régime de pension que d'un système de versement unique (qui pourrait faire d'elles l'objet de demandes d'aide et, dans la pratique, faire partir en fumée la totalité de la somme versée). Enfin, et chose des plus importantes, une pension aura plus de chances d'être interprétée comme une contribution à la qualité de vie des survivants que comme le prix que le gouvernement attribue à la vie d'un être cher ou aux souffrances endurées par les victimes. La régularité même d'une pension peut contribuer à la reconnaissance des victimes et à renforcer la confiance dans les institutions dont elles reçoivent une aide régulière⁵⁸.

- **Répartition.** Indépendamment de la question de savoir si l'indemnisation est versée sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'une pension, certains pays ont réparti les versements entre les membres des familles selon des pourcentages prédéterminés. Au Chili, le conjoint survivant a reçu 40 % du chiffre de référence de 537 dollars. La mère ou, en son absence, le père reçoit 30 %. La mère ou le père survivant des enfants nés hors mariage d'une victime a reçu 40 %. Chaque enfant d'une personne disparue a reçu 15 % jusqu'à l'âge de 25 ans ou toute sa vie en cas d'invalidité⁵⁹. Les bénéficiaires recevaient leur pension selon la proportion déterminée par la loi, même s'il n'y en avait pas d'autres dans la famille. Par là même, si le montant requis par le nombre de bénéficiaires dépassait le montant de référence, chacun d'entre eux recevait cependant le pourcentage établi par la loi. Au Maroc, la Commission Équité et réconciliation a opté pour le système de répartition expressément pour protéger les intérêts des femmes. Les conjoints reçoivent 40 % des allocations, contre 8 % pour les épouses en vertu de la loi locale sur l'héritage, qui selon la tradition favorise les fils. Le système de répartition mérite d'être examiné en particulier s'il existe aussi une inégalité de traitement systématique qui influe sur les relations familiales. Les femmes, en particulier, devraient normalement tirer avantage de cette pratique.

E. Financement des réparations

Le faible développement socioéconomique, d'une part, et un grand nombre de bénéficiaires potentiels, d'autre part, limitent la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre un plan de réparation. Dans les Amériques, par exemple, le Guatemala, El Salvador et Haïti n'ont pas mis en place de plan de réparation alors que le Chili, l'Argentine et le Brésil l'ont fait.

⁵⁸ Pour autant, l'adoption d'un système de pensions présente en soi des problèmes, l'un des principaux étant l'établissement de la stabilité juridique. Un tel système exige la création d'institutions durables, ce qui n'est possible qu'en présence d'une volonté et d'un appui politiques suffisants. De nombreux pays ont donc opté pour le versement de sommes forfaitaires.

⁵⁹ Voir la page Web du Programme des droits de l'homme du Ministère de l'intérieur : www.ddhh.gov.cl

Il n'en demeure pas moins que la corrélation entre le développement socioéconomique et les réparations est plus complexe que ne le donne à penser cette observation factuelle. Premièrement, si un minimum de développement économique semble être une condition préalable à la mise en œuvre de réparations, les pays se trouvant dans des situations économiques comparables suivent souvent des voies très différentes, comme en témoignent très clairement les exemples du Chili et de l'Argentine. Deuxièmement et ce qui est peut-être plus important, dans les pays mentionnés précédemment qui n'ont pas mis en place de plan de réparation, les contraintes *politiques* ont pu être aussi conséquentes que les contraintes économiques. Une analyse des raisons pour lesquelles les efforts ont été vains montre clairement que, normalement, en l'absence de coalitions fortes et de grande ampleur en faveur de l'octroi de réparations, aucun plan n'est mis en œuvre, ou au mieux des plans très modestes le sont, même si le pays peut se permettre d'appliquer un plan ou peut se permettre d'appliquer un meilleur plan⁶⁰.

Grosso modo, il y a deux principaux modèles de financement des réparations, à savoir la création d'un fonds d'affectation spéciale ou la mise en place d'une ligne spéciale dans le budget national annuel. Les pays qui ont expérimenté le premier modèle ont jusqu'ici obtenu des résultats bien plus mauvais que ceux qui ont recouru au deuxième modèle. Cela peut avoir un rapport avec un engagement politique. Rien ne témoigne plus clairement d'un engagement que la volonté de créer une ligne budgétaire spéciale. L'espoir qui sous-tend la création d'un fonds d'affectation spéciale, à savoir qu'il sera possible de trouver d'autres sources de financement des réparations, peut démontrer l'existence d'un faible engagement politique ou bel et bien affaiblir la détermination existante, ce qui met de nouveau en avant le fait que les facteurs politiques sont tout aussi importants que le développement socioéconomique.

Cela étant, il n'existe en principe aucune raison pour laquelle les efforts de financement novateurs devraient être voués à l'échec. Certaines des possibilités sont les suivantes :

- Application de taxes spéciales visant ceux qui ont pu tirer profit du conflit ou des violations, comme les taxes qui ont été proposées par la Commission Vérité et réconciliation en Afrique du Sud (mais sans jamais être adoptées) ;
- Récupération de biens illégalement acquis. Tout particulièrement lorsqu'un État a accepté d'accorder réparation à des victimes de tierces parties, rien ne devrait l'empêcher de tenter de récupérer des biens de ces parties. Le Pérou a consacré aux réparations une partie des biens acquis par le biais de la corruption qui ont pu être récupérés, comme les Philippines l'ont fait avec les fonds récupérés des biens de Marcos. La Colombie tente de le faire avec les biens détenus par les paramilitaires. Cependant, les programmes de réparation ne devraient pas être pris en otages ou être subordonnés à la récupération des biens susmentionnés si l'État est manifestement responsable des violations ;

⁶⁰ Voir Alexander Segovia, « Financing reparations programs : reflections from international experience », dans *The Handbook...*

- Conversions de créances. Les gouvernements peuvent négocier des accords avec les créanciers internationaux pour que ces derniers annulent une partie de la dette des pays à condition que le même montant soit consacré aux réparations et à d'autres formes d'aide aux victimes. Sur une petite échelle, le Pérou a réussi à conclure de tels accords.

Le point fondamental est que lorsque les réparations constituent une question de *droits*, les programmes de réparation nécessitent des sources de financement stables, et rien ne garantit davantage une telle stabilité qu'une ligne budgétaire spéciale.

F. Interprétation des prestations accordées à titre de réparation. Établissement d'un lien entre les réparations et d'autres mesures d'administration de la justice

L'importance, à elle seule, des réparations n'en détermine pas le succès. Il est utile d'examiner le sort de quelques efforts de réparation autonomes, dans le cadre desquels de grandes sommes d'argent ont été distribuées sous la forme d'une indemnisation matérielle directe des victimes. Les données d'expérience donnent à penser qu'il est important d'établir des liens significatifs entre les différents éléments d'une politique globale d'administration de la justice ou de réparation. Les efforts de réparation qui ne sont pas liés à d'autres initiatives de justice sont généralement plus sujets à controverse que ne le prévoient leurs défenseurs⁶¹.

Les efforts de réparation devraient être conçus de manière à être étroitement liés à d'autres initiatives en matière de justice transitionnelle ou de réparation, par exemple les procédures pénales, la révélation de la vérité et les réformes institutionnelles. Cette idée a également une assise théorique. On dit des programmes pour lesquels de tels liens ont été tissés qu'ils présentent une *cohérence externe* ou une *intégrité externe*⁶². Cette exigence est importante tant pour des raisons pragmatiques que pour des raisons conceptuelles. De tels liens encouragent à interpréter les prestations accordées à titre de réparation en termes de justice, et non comme un échange d'argent et de services visant à apaiser les victimes ou à obtenir leur acquiescement, et pourraient contribuer à améliorer la façon dont l'ensemble de mesures est globalement perçue (malgré les limites inévitables qui leur sont imposées). Ce n'est pas seulement que la révélation de la vérité, sans efforts de réparation, peut être considérée par les victimes comme un geste vain. La relation est valable dans le sens opposé également, puisque des efforts de réparation qui ne s'accompagnent pas d'une révélation de la vérité pourraient être perçus par les bénéficiaires comme une tentative faite par l'État pour acheter le silence ou l'acquiescement

⁶¹ Se reporter à l'expérience acquise par le Brésil et le Maroc avec la Commission d'arbitrage indépendante, en fonction de 1999 à 2001. Voir aussi Cano et Ferreira, « The reparations program in Brazil », dans *The Handbook...*

⁶² Voir Pablo de Greiff, « Addressing the past : reparations for gross human rights abuses », dans *Civil War and the Rule of Law : Security, Development, Human Rights*, Agnès Hurwits et Reyko Huang, éd. (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2007). Si la cohérence ou l'intégrité externes fait référence à la relation entre les efforts de réparation et d'autres mesures d'administration de la justice, la cohérence *interne* ou l'intégrité *interne* se réfère au point de savoir si les diverses prestations attribuées par un programme de réparation sont cohérentes et se consolident mutuellement.

des victimes et de leurs familles. Le même lien étroit et bidirectionnel peut être observé entre réparations et réformes institutionnelles. La légitimité d'une réforme démocratique non assortie d'efforts de réparation visant à rendre leur dignité aux citoyens qui ont été victimes de violations sera contestable, surtout aux yeux des victimes. Pour la même raison, les prestations accordées à titre de réparation sont vaines si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme des institutions visant à réduire le risque d'une répétition de la violence.

Enfin, un lien bidirectionnel unit aussi les procédures pénales et les réparations. La condamnation de quelques coupables, sans un effort réel pour accorder des réparations positives aux victimes, pourrait aisément être considérée par ces dernières comme du revanchisme sans conséquence. Par ailleurs, des réparations non assorties d'efforts visant à assurer la justice pénale peuvent n'être, aux yeux des victimes, rien de plus que l'argent du sang. Ainsi qu'il a été dit dans l'introduction, il existe à l'évidence une nouvelle interprétation de la complémentarité des différentes obligations en matière de justice⁶³. Partant, il est non seulement important d'établir des liens importants entre les procédures pénales et les réparations, mais il est aussi inadmissible de sacrifier une mesure à une autre. Offrir des réparations aux victimes de violations des droits de l'homme ne dispense pas les États de la responsabilité qui leur incombe de punir les auteurs des violations. Le régime institué par la Cour pénale internationale représente, par exemple, un pas vers la consolidation de la cohérence entre justice et réparation.

Ainsi, des preuves empiriques ainsi que des arguments ayant trait à la position des réparations par rapport aux autres mesures d'administration de la justice montrent qu'il importe de définir ces liens d'emblée, ce qu'encourage la large notion de recours juridique sur laquelle reposent les Principes fondamentaux et directives.

G. Établissement de liens entre les programmes de réparation et les procès au civil

Un autre défi auquel sont confrontés les concepteurs de programmes de réparation est le lien entre le programme et les procès au civil. À une large échelle, il faut reconnaître que le règlement par voie judiciaire d'affaires de réparations individuelles a souvent contribué de manière très importante à catalyser la volonté des gouvernements d'établir de vastes programmes de réparation. Les affaires examinées dans le cadre du régime interaméricain des droits de l'homme, par exemple, ont joué ce rôle en Argentine, et continuent d'exercer ce type de pression au Pérou et au Guatemala. Certes, les montants ainsi versés sont généralement substantiels et contribuent à créer des attentes qui normalement ne peuvent pas être satisfaites par des programmes de réparation de grande ampleur, mais les victimes et leurs représentants peuvent s'en servir pour

⁶³ « Lorsqu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes transitoires, il convient d'adopter une démarche intégrée menant de front les procès en matière pénale, les réparations, la recherche de la vérité, la réforme des institutions, la sélection ou la révocation des fonctionnaires, ou combinant judicieusement ces différents éléments. » (S/2004/616, par. 26).

exercer une pression sur leur gouvernement afin qu'il établisse de vastes programmes offrant des prestations élevées. Ce moyen de pression prend une importance particulière étant donné que les gouvernements sont habituellement peu enclins à instituer d'emblée des programmes de réparation. Au-delà de ce rôle de catalyseur joué par le règlement judiciaire des demandes de réparations, les affaires réglées devant les tribunaux ont d'autres fonctions importantes, surtout du fait qu'obtenir des réparations par voie judiciaire est un moyen de garantir qu'il y aura un lien étroit entre l'octroi de réparations et d'autres mesures inhérentes au processus judiciaire, entre autres la sanction et la révélation de la vérité. Bien qu'il en soit ainsi en particulier au niveau individuel, les conséquences sociales des affaires judiciaires sont bien plus étendues, notamment parce que les normes et droits sont confirmés et que les types de comportement qui les transgressent sont condamnés⁶⁴.

Il est dit des programmes qui stipulent que le fait d'accepter les prestations offertes exclut toute autre voie de réparation au civil qu'ils ont un caractère *final*. Les programmes allemands, ainsi que le programme établi par les États-Unis en faveur des Nippo-Américains internés pendant la Seconde Guerre mondiale, ont ce caractère final : accepter les prestations offertes par ces programmes impose l'obligation de renoncer à la possibilité d'engager une action civile devant les tribunaux. Mais tous les programmes ne sont pas ainsi. Ceux qui sont appliqués au Brésil et au Chili n'exigent pas que les victimes renoncent à la possibilité de demander réparation par voie judiciaire.

Au Pérou, la Commission Vérité et réconciliation a défini une position complexe à ce sujet : selon ses recommandations, le fait de recevoir des prestations au titre du plan de réparation priverait d'effet les procès engagés contre l'État, mais n'interromprait ou n'exclurait pas les actions au pénal intentées contre les coupables. Si ces affaires suivent leur cours et que des personnes obtiennent réparation au civil par voie judiciaire, elles sont tenues de restituer à l'État les indemnisations qu'elles ont reçues au titre du programme de réparation, afin que personne ne puisse être indemnisé deux fois pour la même violation. Cette approche tente de préserver l'accès des victimes aux tribunaux tout en protégeant la stabilité du programme de réparation⁶⁵.

Dans l'abstrait, il est difficile de décider s'il est à souhaiter en général que les programmes de réparation aient un caractère final. D'une part, un tel caractère signifie que les victimes n'ont plus accès aux tribunaux. D'autre part, une fois qu'un gouvernement s'est efforcé de bonne foi de créer un système administratif qui facilite l'accès aux prestations, autoriser les bénéficiaires à tenter une action civile contre l'État fait non seulement courir le risque qu'une personne obtienne des prestations doubles pour le même préjudice, mais, ce qui est pire, le risque de mettre en danger le programme de réparation tout entier. Si l'on peut aisément résoudre le premier problème en stipulant que personne ne peut obtenir des prestations deux fois pour

⁶⁴ Voir Jaime Malamud-Goti et Lucas Grosman, « Reparations and civil litigation : compensation for human rights violations in transitional democracies », dans *The Handbook...*

⁶⁵ Voir aussi l'étude minutieuse concernant les réparations effectuée au Pérou dans Magarrell et Guillerot, op. cit., chap. 4.

la même violation, le deuxième n'est pas facile à éviter, car les prestations obtenues devant les tribunaux peuvent aisément dépasser celles qui sont offertes par un programme de large portée. Cela peut modifier considérablement les attentes et susciter un sentiment de déception généralisé devant les prestations offertes par le programme. De plus, ce changement peut être causé par des cas qui ne sont probablement pas représentatifs de l'ensemble des victimes, les procès au civil tendant à renforcer les distorsions sociales existantes. Les victimes vivant en zone urbaine, plus riches et plus éduquées, ont généralement plus de chances d'obtenir gain de cause en matière de réparations devant les tribunaux civils que les personnes plus pauvres, moins éduquées qui vivent en zone rurale, lesquelles peuvent aussi appartenir à des groupes ethniques, raciaux ou religieux marginalisés.

Les facteurs contextuels peuvent jouer un rôle important. Dans la plupart des sociétés sortant d'un conflit et des sociétés en transition, en particulier celles où le système juridique a volé en éclats, il est peu probable que les tribunaux soient inondés de plaintes au civil. De plus, certaines juridictions appliquent des lois en matière d'indemnisation insuffisamment élaborées ou des lois qui fixent les indemnisations à de très faibles niveaux, ce qui diminue l'intérêt qu'il y a à engager des procédures judiciaires susceptibles d'avoir un effet négatif sur les programmes de réparation. Néanmoins, ceux auxquels il incombe la responsabilité de concevoir des programmes de grande ampleur devraient définir le lien qui unit ces programmes aux procédures judiciaires. Compte tenu de l'importance qu'il y a à pouvoir accéder aux tribunaux, toutes choses égales par ailleurs, on devrait penser a priori que ce droit doit rester intact ou aussi inchangé que possible, à condition que personne ne soit en droit de recevoir des prestations à la fois dans le cadre des programmes et par voie judiciaire⁶⁶.

H. Élaboration d'un programme de réparation tenant compte des sexospécificités⁶⁷

Certes, dans plusieurs parties de la présente publication, il a déjà été fait mention des nombreuses façons dont les décisions en matière de réparations ont une incidence sur les femmes, mais le sujet est si important et les programmes de réparation en ont fait abstraction si souvent qu'il mérite qu'une section entière lui soit consacrée.

- Même avant qu'un programme de réparation ne soit élaboré, des stratégies tenant compte des sexospécificités doivent être mises en place pour rassembler sur cette question des

⁶⁶ En Argentine, les victimes d'une détention illégale ont été autorisées à poursuivre une procédure judiciaire déjà en cours et ont pu ensuite choisir l'ensemble de prestations qui était le plus important. Les programmes ont également été rendus accessibles à ceux pour lesquels la question a été réglée par voie judiciaire, mais qui ont reçu des prestations moindres que celles offertes par les programmes, ce qui leur a permis de recevoir le solde.

⁶⁷ La notion de « prise en compte des sexospécificités » ne doit pas forcément signifier qu'une grande attention est accordée aux besoins des femmes. Cependant, le bilan des programmes de réparation est en général si affligeant à cet égard que le présent instrument privilégiera cette interprétation. Voir les études de cas *What Happened to the Women ? Gender and Reparations for Human Rights Violations*, Ruth Rubio-Marín, éd. (New York, Conseil de la recherche sociale, 2006).

informations qui seront pertinentes pour le programme en aval et assurer la participation des femmes aux débats se rapportant à la conception du programme. Leur présence pourrait être d'une importance capitale pour que les décisions concernant les critères d'accès (y compris, fait important, le délai de présentation des demandes et le niveau de preuve) puissent être prises de manière à accroître les chances pour les femmes d'être prises en charge comme il se doit par le programme finalement mis en place.

- S'agissant de la question fondamentale du choix de la liste des droits dont la violation donnera lieu à l'octroi de prestations à titre de réparation, là encore, la participation des femmes pourrait contribuer à garantir que les types de violations dont les femmes sont surtout victimes ne seront pas laissés de côté. En général, exiger que ceux qui sont chargés d'élaborer les programmes de réparation indiquent les principes ou raisons qui ont inspiré le choix des « violations réparables » peut avoir une incidence positive du point de vue de l'égalité des sexes car cela empêche les exclusions gratuites.
- Des programmes plus complexes, c'est-à-dire des programmes qui distribuent un plus large éventail de prestations, comme une assistance éducative, des services de santé, la révélation de la vérité et d'autres mesures symboliques, en sus des indemnisations matérielles, offrent la possibilité de répondre aux besoins des bénéficiaires de sexe féminin. Ces mesures ne sont pas automatiques. Chaque type de prestation demande une conception et une mise en œuvre tenant compte des sexospécificités ; par exemple, la révélation de la vérité et la mémorialisation peuvent tout exclure sauf la mémoire des anciens combattants, en grande partie de sexe masculin. Des services de santé peuvent être conçus et mis en œuvre d'une façon qui répond principalement aux besoins médicaux des patients de sexe masculin. Mais il est également possible de concevoir et de mettre en œuvre les différents éléments d'un programme de réparation complexe en faisant attention aux bénéficiaires de sexe féminin.
- Le niveau auquel les indemnisations matérielles sont fixées et la façon dont les indemnisations sont distribuées ont une incidence substantielle sur l'égalité des sexes. Toutes choses égales par ailleurs, il est préférable de définir des modes de distribution qui garantissent que non seulement les femmes auront accès aux prestations mais qu'elles en garderont aussi le contrôle.

IV. RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

De nombreuses sociétés sortant d'un conflit ou en période de transition souhaiteraient voir la communauté internationale s'engager dans le processus, principalement en tant que donateur. Pourtant, la communauté internationale fournit rarement des ressources conséquentes pour financer les initiatives de réparation. Cette réticence s'explique pour deux raisons. Premièrement, étant donné que les réparations devraient toujours comporter une reconnaissance de la responsabilité, la communauté internationale a souvent fait valoir que de telles mesures devraient être au premier chef des initiatives locales. Ce motif est raisonnable si la responsabilité d'un conflit a vraiment un caractère uniquement local, sinon il est contestable. Deuxièmement, comme la mise en œuvre de plans de réparation équivaut toujours à l'adoption de décisions politiques délicates, la communauté internationale est peu encline à intervenir.

Cela dit, les acteurs internationaux pourraient :

- Réfléchir à nouveau à leur réticence à accorder une aide matérielle directe pour les efforts de réparation, en particulier dans les cas où eux-mêmes ont joué un rôle important dans le conflit ;
- Accorder une assistance technique dans la conception et la mise en œuvre des programmes de réparation ;
- Appuyer les groupes locaux participant aux discussions en matière de réparations⁶⁸ ;
- Faire pression sur les institutions multilatérales pour promouvoir les conditions dans lesquelles les économies sortant d'un conflit peuvent se permettre de prêter dûment attention aux victimes d'un conflit ;
- Contribuer à la cohérence externe des programmes de réparation en apportant des conseils aux différents services gouvernementaux et en faisant pression sur eux, pour que

⁶⁸ Cette question est importante non seulement parce qu'une reconnaissance implique une participation et que les capacités techniques dans ce domaine doivent être renforcées sur tous les tableaux, mais aussi parce qu'en définitive le point de savoir si un plan de réparation est mis en œuvre ou non est largement tributaire d'une lutte politique à laquelle il est impératif que les groupes locaux participent, et ces derniers s'engageront plus efficacement si leurs capacités sont renforcées.

le programme de réparation soit adéquatement lié aux divers éléments d'une politique complète en matière de justice transitionnelle ;

- Faire pression sur les gouvernements pour qu'ils instaurent des programmes de réparation efficaces en faveur des victimes, avec l'aide souvent offerte dans le cadre de la coopération internationale pour les diverses initiatives de maintien de la paix, notamment des plans de réintégration des anciens combattants. Au demeurant, l'aide internationale pour de tels plans peut être subordonnée à un engagement local comparable d'accorder réparation aux victimes.

OBSERVATIONS FINALES

La présente publication a passé en revue certains des instruments de droit international pertinents pour les réparations, dans le cadre des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire. En outre, elle a soulevé certains des problèmes les plus épineux rencontrés par les programmes de réparation dans différentes parties du monde, en particulier ceux auxquels il peut être adéquatement et utilement remédié avec l'aide et la participation de la communauté internationale. La publication n'a pas traité des politiques internes de réparation. Pour établir un programme de réparation, il est indispensable de mobiliser des ressources publiques considérables et il s'agit toujours, du moins en partie, d'un combat politique. Ceux qui s'intéressent à la question des réparations doivent être prêts, à un moment donné, à entrer dans l'arène politique. La plupart des pays ont une législation interne qui pourrait être appliquée en faveur des réparations. À cet égard, le droit international n'est pas quelque chose d'entièrement nouveau. Mais la question des réparations n'est pas seulement une question juridique. Mis à part les obligations juridiques, il est primordial de faire la lumière sur la justification morale des réparations, de répondre aux préoccupations politiques et d'avoir bien conscience des aspects culturels.

ISBN 978-92-1-254166-2

