



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



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

*Consultations nationales sur
la justice en période de transition*



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**

**Consultations nationales sur
la justice en période de transition**



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2009

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.

HR/PUB/09/2

PUBLICATION
DES NATIONS UNIES
Numéro de vente 09.XIV.2
ISBN 978-92-1-254171-6

TABLE DES MATIÈRES

Page

Avant-propos	v
I. LES CONSULTATIONS NATIONALES: CE DONT IL S'AGIT ET POURQUOI C'EST IMPORTANT	1
II. LES CONSULTATIONS NATIONALES EN TANT QU'OBLIGATION LÉGALE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME.....	4
III. LA TENEUR DES CONSULTATIONS NATIONALES	6
IV. LA FORME DES CONSULTATIONS	7
A. Consultations quantitatives	7
B. Consultations qualitatives	9
C. Méthodes de recherche mixtes/Triangulation.....	11
V. PRÉPARER LES CONSULTATIONS: L'IMPORTANCE DE LA SENSIBILISATION	12
VI. QUAND CONSULTER?	14
VII. OÙ CONSULTER ET PENDANT COMBIEN DE TEMPS?	16
VIII. QUI DEVRAIT CONDUIRE LES CONSULTATIONS?	18
IX. QUI DOIT ÊTRE CONSULTÉ?	20
X. CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À LA PROTECTION PENDANT LES CONSULTATIONS.....	24
XI. RENDRE COMPTE DES CONSULTATIONS.....	26
XII. SUIVI DES CONSULTATIONS NATIONALES	27
Annexe	28

REMERCIEMENTS

Le HCDH souhaite remercier les personnes et les organisations qui ont contribué à l'élaboration de cette publication par leurs observations, leurs suggestions et leur soutien. Il souhaite en particulier exprimer sa reconnaissance au consultant principalement chargé de cette tâche, Michael O'Flaherty.

Avec *Consultations nationales sur la justice en période de transition*, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), principale entité du système des Nations Unies pour ce qui est de la justice de transition, lance une nouvelle publication sur la justice transitionnelle pour les sociétés sortant d'un conflit. Cette série est destinée à contribuer au développement de capacités institutionnelles durables au sein des missions des Nations Unies, de même qu'à aider les administrations de transition et la société civile à mieux adapter leurs solutions aux besoins de la justice en période de transition.

Pour être efficaces, les efforts accomplis dans le domaine de la justice de transition doivent être fondés sur les droits de l'homme et constamment axés sur les droits et les besoins des victimes et de leur famille. Les Nations Unies ont souvent souligné qu'un vaste processus de consultations nationales était un élément clef à cet égard. Les personnes qui ont subi l'oppression ou un conflit doivent pouvoir exprimer librement leurs vues de sorte que les programmes de justice transitionnelle puissent tenir compte de leurs expériences et recenser leurs besoins et les prestations auxquelles elles ont droit. Des consultations attentives permettent de s'assurer que les acteurs locaux s'approprient l'action entreprise et favorisent la participation des parties prenantes aux programmes de justice transitionnelle. Les consultations peuvent en outre contribuer à mieux définir certains aspects spécifiques des programmes, à relancer des processus de paix enlisés ou bloqués et à susciter des débats importants dans les communautés.

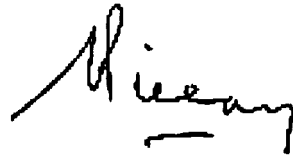
La présente publication recense les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme applicables et examine la teneur et la forme des consultations nationales. Afin de guider les praticiens, elle aborde aussi différentes questions essentielles pour la conduite de telles consultations, notamment celle des préparatifs et le point de savoir quand et où consulter, pendant combien de temps, qui devrait tenir les consultations et qui devrait être consulté, ainsi que des considérations relatives à la protection, l'éthique, l'établissement de rapports et le suivi.

Consultations nationales sur la justice en période de transition s'appuie sur notre série qui comprenait *Poursuites du parquet*, *Les commissions de vérité*, *L'assainissement*, *Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, *Programmes de réparation*, *Amnisties*, *Cartographie du secteur de la justice* et *Supervision des systèmes judiciaires*. Chacune de ces publications a sa propre raison d'être mais s'intègre aussi dans une perspective d'action cohérente. Les principes qui y sont énoncés sont fermement ancrés dans le droit international des droits de l'homme et reflètent les expériences passées et les enseignements recueillis suite aux opérations menées sur le terrain par les Nations Unies.

Fidèle à l'engagement pris de développer une politique d'administration de la justice en période de transition et soucieux de répondre aux sollicitations du système des Nations Unies,

en particulier de ses présences sur le terrain, et d'autres partenaires, le Haut-Commissariat poursuivra l'élaboration d'outils propres à favoriser l'état de droit.

Je saisis cette occasion pour faire part de ma gratitude pour les informations en retour reçues de nos partenaires et de ma reconnaissance à tous ceux qui ont apporté leur concours à cette initiative remarquable.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Pillay', with a horizontal line underneath the name.

Navanethem Pillay
Haut-Commissaire des Nations Unies
aux droits de l'homme

I. LES CONSULTATIONS NATIONALES: CE DONT IL S'AGIT ET POURQUOI C'EST IMPORTANT

En 2004, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a défini la «justice pendant la période de transition» comme englobant «l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation». Il a souligné en outre que, dans le contexte de la justice de transition, il convenait 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»¹. Quelle que soit la combinaison adoptée, elle doit être conforme aux normes et obligations juridiques internationales. Il s'agit d'examiner plus en détail les causes profondes des conflits et les violations de tous les droits fondamentaux qui leur sont liées, qu'il s'agisse de droits économiques, sociaux et culturels ou de droits civils et politiques. Comme l'a indiqué la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, «la justice en période de transition doit avoir pour ambition de contribuer à la transformation de sociétés opprimées en sociétés libres en remédiant aux injustices du passé grâce à des mesures porteuses d'un avenir équitable. Elle doit s'attaquer aux crimes et abus commis pendant le conflit qui a conduit à la transition mais aussi remonter jusqu'aux violations des droits de l'homme qui existaient avant le conflit et qui en ont été une cause ou un facteur»².

Pour être efficaces, les efforts accomplis dans le domaine de la justice transitionnelle doivent être ancrés dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Par-dessus tout, ils doivent être fondés sur les droits de l'homme et constamment axés sur les droits et besoins des victimes et de leur famille. L'adoption d'une approche de la justice de transition fondée sur les droits de l'homme exige que les programmes soient conçus dans le cadre de consultations approfondies avec les communautés affectées. Dans sa résolution 2005/70, la Commission des droits de l'homme a souligné qu'il importait «d'engager un vaste processus de consultations nationales, en particulier avec les personnes touchées par les violations des droits de l'homme, pour contribuer à élaborer une stratégie globale d'administration de la justice en période de transition, qui prenne en compte les caractéristiques spécifiques de chaque situation et soit conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme».

¹ Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur 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 conflit (S/2004/616, par. 8 et 26).

² Louise Arbour, «Economic and social justice for societies in transition», deuxième conférence annuelle sur la justice en période de transition organisée par le Center for Human Rights and Global Justice de la faculté de droit de l'Université de New York et par le Centre international pour la justice transitionnelle (New York, 25 octobre 2006).

Le Secrétaire général a déclaré que «les tentatives les mieux abouties en matière d'administration de la justice pendant une période de transition [devaient] en grande partie leur succès à l'ampleur et à la qualité des consultations menées auprès du public et des victimes»³. En janvier 2005, Louise Arbour, qui était alors Haut-Commissaire aux droits de l'homme, a appliqué ce point de vue au contexte spécifique de l'Afghanistan lorsque, à Kaboul, elle a salué la Commission afghane indépendante des droits de l'homme «pour ses efforts remarquables dans la conduite de ces consultations nationales. En tout premier lieu, il faut rendre hommage aux Afghans qui ont eu le courage de parler et qui n'ont pas abandonné l'espoir d'un avenir meilleur, un avenir où il n'y aurait plus violations des droits de l'homme ni impunité. En lisant le rapport, j'ai été particulièrement frappée de constater à quel point les Afghans étaient reconnaissants qu'on leur ait demandé leur opinion – pour la première fois – sur ces questions. Cela représente en soi un progrès important».

L'ONU a souligné à maintes reprises l'importance des consultations nationales. En mars 2005, le Secrétaire général a recommandé qu'au Burundi, parallèlement aux négociations, il y ait «de vastes concertations, authentiques et transparentes [...] menées avec de nombreux acteurs nationaux et avec la société civile en général, afin de garantir, dans le cadre légal général convenu par les Nations Unies et par le Gouvernement aux fins de la création de mécanismes judiciaires et non judiciaires pour la recherche des responsabilités, que les vues et les vœux du peuple burundais seraient dûment pris en compte»⁴. En janvier 2007, alors qu'elle rendait compte au Conseil des droits de l'homme de la situation au Népal, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a également souligné l'importance des consultations⁵.

Comme on le verra plus loin, le droit international des droits de l'homme exige la tenue de consultations nationales. Il s'agit aussi de simple bon sens. Les personnes qui ont été affectées par l'oppression ou le conflit doivent être écoutées de sorte que les programmes de justice transitionnelle reflètent du mieux possible leur vécu, leurs besoins et leurs droits. Cela est d'autant plus important qu'il n'y a pas deux pays qui se trouvent dans une situation identique et que chaque programme doit être conçu avec soin pour tenir compte des particularités du contexte national. Des consultations attentives permettent de s'assurer que les acteurs locaux s'approprient l'action entreprise et favorisent la participation des parties prenantes au programme de justice transitionnelle.

On verra ci-dessous que les consultations peuvent être particulièrement utiles pour mettre au point certains aspects précis des programmes de justice transitionnelle, par exemple pour déterminer au mieux le rôle officiel que les victimes doivent jouer, appeler l'attention sur l'expé-

³ S/2004/616, par. 16.

⁴ «Rapport sur la mission d'évaluation sur la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale au Burundi» (S/2005/158, par. 75).

⁵ A/HRC/4/97, par. 42.

rience de groupes de victimes qui, sans cela, seraient négligés, identifier des mécanismes de recherche de la vérité adaptés à la culture locale, décider de la place des pratiques culturelles dans les procédures, définir les éléments d'une stratégie en matière de poursuites pénales, modifier les procédures inadéquates, fixer la période de temps qui sera couverte par les différents mécanismes et trouver la meilleure manière de formuler des recommandations relatives à des questions comme les réparations.

Les consultations nationales peuvent en outre contribuer à relancer des processus de paix enlisés ou bloqués ou encore dissuader les négociateurs de paix et autres décideurs de revenir sur leurs engagements en matière de justice transitionnelle. Elles peuvent aussi susciter des débats importants dans les communautés – créant parfois l'occasion d'exercer une liberté d'expression nouvelle pour la société concernée et susceptible d'avoir des effets positifs à long terme.

Les consultations nationales doivent être distinguées des activités de sensibilisation. L'information n'y circule pas à sens unique pour faire connaître à la communauté des actions qui pourraient avoir été entreprises. Il ne s'agit pas non plus d'un simple exercice de relations publiques. Les consultations nationales permettent plutôt une forme de dialogue dynamique et respectueux qui offre aux parties consultées un espace pour s'exprimer librement, dans un environnement sûr, en vue de concevoir ou améliorer les programmes de justice transitionnelle.

Dans la mesure du possible, il faudrait également faire la différence entre les consultations nationales et les discussions et débats qui constituent la toile de fond des programmes de justice transitionnelle, par exemple lors des procédures d'établissement des faits ou des audiences publiques. Il est inévitable que des questions de fond concernant le passé soient abordées dans des consultations nationales, mais elles doivent l'être avec une grande précaution afin de ne pas perdre de vue le but des consultations, de ne pas compromettre les programmes futurs et de ne pas susciter des attentes irréalistes.

II. LES CONSULTATIONS NATIONALES EN TANT QU'OBLIGATION LÉGALE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME

La tenue de consultations nationales est une obligation légale en vertu du droit international des droits de l'homme. En son article 25, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques. L'organe conventionnel chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte, le Comité des droits de l'homme, a déclaré que «la direction des affaires publiques [...] [était] une notion vaste ayant trait à l'exercice du pouvoir politique [, en particulier] l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local»⁶. Le Comité a indiqué clairement que les citoyens avaient le droit d'être consultés à propos de la conception et de la mise en œuvre des programmes relatifs à la justice de transition. En 2006, il a recommandé à la République centrafricaine de «s'appliquer à mettre en œuvre rapidement les recommandations du "dialogue national" visant à la création d'une commission vérité et réconciliation»⁷.

Le droit d'être consulté est également énoncé dans un certain nombre d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Par exemple, en son article 12.1, la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que «[l]es États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discerner le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité». Le droit des communautés affectées d'être consultées lors de la mise au point des démarches de justice transitionnelle est renforcé par les dispositions de l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité. Conformément au principe 35, «des réformes institutionnelles visant à prévenir tout renouvellement des violations devraient être mises en place grâce à de vastes consultations publiques, auxquelles participeraient les victimes et d'autres acteurs de la société civile»⁸.

Pour que le droit d'être consulté puisse être exercé, un large éventail de droits de l'homme connexes doivent être mis en œuvre, notamment le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association. Le Comité des droits de l'homme a rappelé que «la communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus [était] essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de com-

⁶ Observation générale no 25 (1996) concernant le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder à la fonction publique dans des conditions d'égalité (art. 25), par. 5.

⁷ CCPR/C/CAF/CO/2, par. 8.

⁸ E/CN.4/2005/102/Add.1.

menter toute question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique. Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques»⁹.

Des aspects importants du droit d'être consulté sont mis en avant dans les approches du développement fondées sur les droits de l'homme. Les principaux éléments de ces approches ont été exposés dans une déclaration exprimant la position commune de tous les organismes des Nations Unies œuvrant en faveur du développement humain¹⁰. Tout en soulignant que la participation des détenteurs de droits aux décisions et processus les concernant est indispensable au regard du droit relatif aux droits de l'homme, cette déclaration rappelle également que la conception et la mise en œuvre de ces processus doivent respecter et promouvoir la dignité fondamentale de tout être humain, sans distinction ni discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Il importe de garder à l'esprit le droit qui est un corollaire du droit d'être consulté, à savoir le droit de toute personne de ne pas participer aux consultations si tel est son choix. Ce droit formulé de manière négative peut être déduit de la façon dont le droit international des droits de l'homme protège la vie privée (voir par exemple l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

⁹ Observation générale no 25 (1996), par. 25.

¹⁰ Rapport du deuxième atelier interorganisations sur la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans le contexte de la réforme du système des Nations Unies, Stamford, Connecticut, 5-7 mai 2003. Voir HCDH, *Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme* (2006), annexe II.

III. LA TENEUR DES CONSULTATIONS NATIONALES

Les consultations nationales peuvent servir de base à l'élaboration d'un programme exhaustif et participatif de justice transitionnelle. Elles peuvent également faire partie d'un mécanisme existant dans ce domaine ou contribuer à son fonctionnement. Les consultations nationales qui sont tenues dans le cadre d'initiatives déjà entreprises en matière de justice de transition doivent tenir compte de celles-ci. C'est pourquoi celles qui concernent un programme de poursuites pénales peuvent paraître très différentes de celles qui précèdent une activité non judiciaire. Les consultations relatives à la justice pénale portent sur un choix de sujets relativement limité, comme la question de savoir si l'opinion publique est en faveur de la création d'un tribunal international mixte et pour quelle raison, la stratégie à adopter en matière de poursuites, la conception des tribunaux mixtes, les formes de réparation et le rôle que peuvent jouer les mécanismes de justice traditionnelle. Les questions doivent être formulées avec soin pour tenir compte des exigences du droit international. Par exemple, plutôt que de demander aux participants s'ils souhaitent qu'il y ait une amnistie pour les actes de génocide, il est préférable de solliciter leurs vues sur l'importance qu'il y a à traduire en justice les auteurs de crimes graves. En revanche, les consultations relatives à des mécanismes non judiciaires permettent de disposer d'une marge de manœuvre plus large. Là encore toutefois, toutes les options qui ont déjà été envisagées en matière de justice transitionnelle, par exemple dans un accord de paix, doivent être prises en compte.

Il est inévitable, et souvent fort utile, que les consultations appellent l'attention sur des possibilités en matière de justice transitionnelle qui n'avaient pas été envisagées auparavant. À moins qu'elles ne soient contraires au droit ou aux bonnes pratiques, le processus de consultation devrait être ouvert à de telles possibilités. Les consultations qui ont eu lieu au Timor-Leste (alors Timor oriental) avant l'établissement de la Commission Accueil, Vérité et Réconciliation ont été l'occasion de constatations qui ont abouti à un élargissement notable du mandat de la Commission, prévoyant par exemple des «procédures de réconciliation communautaire», c'est-à-dire des procédures de justice et de réconciliation engagées au niveau de la communauté et utilisant les pratiques traditionnelles. Elles ont également amené la Commission à aborder la question des famines artificielles massives – qu'il n'était pas prévu d'examiner.

IV. LA FORME DES CONSULTATIONS

Les consultations qui ont précédé les premières initiatives de justice transitionnelle, ou qui les ont accompagnées, principalement dans les années 90, étaient presque toutes *qualitatives*. Ce fut le cas, par exemple, avant la création des commissions de vérité et réconciliation en Afrique du Sud et au Sierra Leone. Depuis lors, toutefois, diverses formes de méthodes *quantitatives* ont été employées, de même que des méthodes de recherche *mixtes*.

A. Consultations quantitatives

Comme leur nom l'indique, le principal objectif des consultations quantitatives est de recueillir, d'analyser et d'interpréter des informations quantifiables. L'information est mesurée scientifiquement en nombres et pourcentages et des techniques mathématiques ou statistiques sont utilisées pour l'analyser.

La principale technique de consultation quantitative est l'enquête. Lors d'une enquête, des experts en matière de consultation posent généralement un grand nombre de questions préparées à l'avance, soit au moyen de questionnaires écrits soit dans le cadre d'entretiens formels et structurés. Les chercheurs utilisent des techniques d'échantillonnage pour sélectionner les participants, en choisissant au hasard un groupe à l'intérieur d'une population pertinente (échantillonnage aléatoire) ou en recherchant des individus présentant des caractéristiques spécifiques et prédéterminées (échantillonnage dirigé). En étudiant l'échantillon sélectionné, les chercheurs peuvent extrapoler leurs observations à l'ensemble de la population où l'échantillon a été prélevé.

Les enquêtes d'opinion publique sont très couramment employées dans le cadre des consultations sur la justice de transition. Elles peuvent aider les décideurs et les chercheurs à évaluer les attentes de la population à propos de la manière d'aborder le passé, à mesurer la confiance et l'intérêt de la population à l'égard des mécanismes traditionnels ou novateurs de justice transitionnelle ou à vérifier la légitimité d'une politique envisagée dans ce domaine ainsi que l'adhésion du public à celle-ci. Les enquêtes réalisées en 2004 en Pologne, en Hongrie et en République tchèque ont permis de constater que quinze ans après la chute du communisme les attentes en matière de «lustration» demeuraient élevées. D'autres enquêtes ont montré que la population concernée n'était pas disposée à appuyer des programmes de justice transitionnelle. Par exemple, celles effectuées dans l'ex-Yougoslavie entre 2000 et 2002 ont indiqué qu'il n'y avait pas, à l'échelle de la communauté, d'attente de poursuites internationales. L'une des consultations quantitatives les plus vastes et les plus approfondies qui aient été menées pour évaluer les processus de justice transitionnelle a été entreprise en 2000-2001 par

l'Institut sud-africain pour la justice et la réconciliation¹¹. Les chercheurs ont mené une enquête d'envergure, représentative à l'échelon national, auprès de presque 4 000 Sud-Africains. Elle a permis de mesurer le degré de satisfaction au sujet des résultats obtenus par la Commission Vérité et Réconciliation, le degré d'approbation du processus d'amnistie et le degré de réconciliation (raciale).

Les enquêtes devraient toujours être conçues et mises en œuvre d'une manière adaptée aux circonstances et aux objectifs visés. C'est pourquoi il est impossible de fournir des orientations générales quant aux thèmes à aborder ou à la façon de formuler les questions. On peut toutefois se faire une idée de la manière dont se déroule une enquête consultative en examinant brièvement deux enquêtes récentes. Il convient cependant de garder à l'esprit que, comme indiqué ci-dessous, les questions à poser lors de l'enquête doivent être rédigées par des experts.

Kosovo (2007). Une enquête réalisée par le Programme des Nations Unies pour le développement visait à connaître l'opinion publique à propos des normes relatives aux droits de l'homme, des exactions et de la recherche des responsabilités, à étudier les préjugés ethniques face aux crimes de guerre et aux disparitions, à comprendre les difficultés rencontrées par les juges et les procureurs et à identifier des formes appropriées de réparation. Entre autres sujets, les questions portaient sur le nombre de personnes de différents groupes ethniques ayant subi des violations des droits de l'homme, le degré de soutien en faveur du règlement du problème des disparitions, la mise en œuvre de la réconciliation entre communautés ethniques et les degrés de préférence pour les formes de réparation comme la compensation matérielle, la réadaptation et la reconnaissance officielle du statut de victime.

Nord de l'Ouganda (2007). L'enquête régionale réalisée par la Berkeley-Tulane Initiative on Vulnerable Populations et le Centre international pour la justice transitionnelle visait à saisir les points de vue au sujet de la paix et de la justice. Entre autres thèmes, les questions portaient sur les degrés d'exposition à diverses formes de violence (comme les enlèvements et les dommages aux biens), les demandes prioritaires concernant des services et valeurs fondamentaux comme les soins de santé, l'alimentation et la justice, l'éventuelle prédilection pour des formes de réparation comme l'indemnisation, les excuses ou la réconciliation et les préférences entre les mécanismes de justice traditionnels et formels.

L'un des inconvénients de l'enquête est qu'elle tend à proposer un choix limité de réponses, ce qui peut empêcher les personnes interrogées de suggérer des arrangements relatifs à la justice transitionnelle nouveaux ou imprévus. Si les enquêtes ne sont pas élaborées avec soin pour remédier à cette limitation, les décideurs risquent d'avoir moins de possibilités de tenir compte de certaines pratiques traditionnelles ou locales qui pourraient jouer un rôle important dans un programme de justice de transition. Les méthodes fondées sur des données qualitatives peuvent supprimer certains de ces risques.

¹¹ James Gibson et Helen MacDonald, «Truth – yes, reconciliation – maybe: South Africans judge the truth and reconciliation process», rapport de recherche (Rondebosch, Institut pour la justice et la réconciliation, 2001).

B. Consultations qualitatives

Tandis que les consultations quantitatives reposent sur la collecte de données chiffrées, les consultations qualitatives consistent à recueillir des données textuelles. Celles-ci n'étant généralement pas structurées, on ne peut recourir aux méthodes statistiques pour les analyser.

Dans les consultations quantitatives, les entretiens et questionnaires reflètent les intérêts et les préoccupations du chercheur alors que les techniques de recherche qualitative, axées sur les personnes interrogées, visent une compréhension approfondie de leurs vues, de leur attitude et de leurs convictions à propos de certains sujets. Le but du chercheur est de voir le sujet à travers leur regard. C'est pourquoi, tout en sensibilisant les personnes interrogées et en leur expliquant avec précision le principal objet des discussions, il est essentiel de leur laisser suffisamment d'espace pour étayer des termes abstraits tels que «réconciliation» et «justice» au moyen de leurs propres idées et perceptions.

Les consultations qualitatives peuvent prendre plusieurs formes, qu'il s'agisse d'ateliers, de séminaires, de réunions communautaires ou d'autres types de débat organisé. Les principales méthodes qualitatives sont exposées ci-dessous.

Groupes de discussion: Il s'agit de réunir un petit groupe de personnes présélectionnées pendant une ou deux heures pour parler d'un sujet donné avec l'aide d'un modérateur ou facilitateur professionnel¹². Les questions du modérateur sont préparées à l'avance mais posées de manière peu structurée pour encourager la fluidité des échanges et faciliter une discussion de groupe interactive. Comme la discussion a lieu dans un cadre informel et que les participants peuvent s'exprimer en utilisant leurs propres références et leur propre terminologie, la méthode du groupe de discussion permet aux chercheurs de mieux comprendre les opinions et les attitudes des intéressés.

Un groupe de discussion devrait comprendre un échantillon relativement homogène de manière à refléter les vues d'un groupe d'intérêt donné. Une proposition de 2007 concernant la tenue de consultations en Bosnie-Herzégovine recensait 13 groupes dont les vues pourraient être sollicitées (dont la communauté des juristes, le Gouvernement, les universitaires, les jeunes, les communautés religieuses, les victimes, les femmes, les journalistes, les ex-combattants, les rapatriés, les artistes et les historiens). La composition de chaque groupe de discussion est cruciale pour que le débat soit franc et ouvert. En sélectionnant les personnes, il est nécessaire d'avoir à l'esprit tout ce qui pourrait empêcher une participation effective et d'en tenir compte, qu'il s'agisse, par exemple, de la présence simultanée d'anciens et de jeunes membres de la communauté, d'hommes et de femmes ou d'adultes et d'enfants, de différences de niveaux d'instruction ou de particularités linguistiques – par exemple si certains parlent un dialecte régional, etc. Ces considérations sont abordées plus loin.

¹² W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 6e éd. (Boston, Pearson, 2006), p. 412.

Les groupes de discussion ont joué un rôle important dans certaines consultations relatives à la justice de transition parmi les mieux décrites. Les consultations qualitatives conduites par le HCDH dans le nord de l'Ouganda ont sollicité 1 725 victimes du conflit armé dans le cadre de 69 groupes de discussion¹³. Les consultations organisées en 2005 par la Commission afghane indépendante des droits de l'homme ont réuni plus de 2 000 personnes dans 200 groupes de discussion.

L'une des critiques les plus couramment formulées à l'encontre de la méthode des groupes de discussion est que les groupes sont trop grands. En Colombie et au Guatemala, on parle de plusieurs centaines de personnes. À l'avenir, il serait préférable d'éviter de constituer des groupes aussi importants. La pratique dans le domaine des sciences sociales suggère que la taille optimale d'un tel groupe est de 10 à 12 personnes.

Entretiens approfondis. À la différence des enquêtes quantitatives, dans lesquelles le même jeu de questions préparées à l'avance est posé à chaque participant, les entretiens approfondis consistent en des conversations peu ou pas structurées entre l'enquêteur et la personne consultée. Aucune trame officielle n'est fournie pour l'entretien et l'enquêteur est libre d'orienter la conversation en suivant toute piste digne d'intérêt pouvant se présenter. Dans ce type d'entretien, la personne interrogée est encouragée à évoquer en détail son expérience personnelle. L'objectif est d'explorer en profondeur ses opinions, ses sentiments et son point de vue à propos du sujet examiné. Ce type de consultation exige certaines compétences de la part de l'enquêteur et peut prendre du temps. Il se peut en outre que les réponses soient difficiles à interpréter. Cette méthode est malgré tout adaptée à l'étude de questions complexes et délicates.

Les entretiens approfondis ont été utilisés dans différents contextes de justice transitionnelle et à différents stades du processus. Lors des consultations organisées par le HCDH dans le nord de l'Ouganda, 39 participants clefs ont été interrogés pour donner un éclairage culturel à l'interprétation des réponses apportées par les groupes de discussion. Au lendemain du processus de vérité et de réconciliation en Afrique du Sud, le Centre pour l'étude de la violence et de la réconciliation a procédé à des entretiens approfondis tant avec les victimes qu'avec les auteurs de violations pour savoir ce qu'ils pensaient des méthodes et des résultats de la Commission Vérité et Réconciliation et s'ils en étaient satisfaits¹⁴.

¹³ HCDH, *Making Peace Our Own: Victims' Perceptions of Accountability, Reconciliation and Transitional Justice in Northern Uganda* (2007).

¹⁴ Ruth Picker, «Victims' perspectives about the human rights violations hearings», rapport de recherche (Johannesburg, Centre pour l'étude de la violence et de la réconciliation, 2005); Sasha Gear, «Wishing Us Away: challenges facing ex-combatants in the "new" South Africa», *Violence and Transition Series*, vol. 8 (Johannesburg, Centre pour l'étude de la violence et de la réconciliation, 2002).

C. Méthodes de recherche mixtes/Triangulation

Les approches quantitatives et qualitatives ne sont pas incompatibles. De nombreuses opérations de collecte de données les combinent afin de les compléter mutuellement. La difficulté d'analyser scientifiquement les processus de justice transitionnelle et de réconciliation nationale conduit la plupart des chercheurs à employer plusieurs types de méthodes de sorte que chacune d'elles puisse compenser les limites des autres, fournir d'autres catégories de données, accroître la fiabilité et la validité des observations et, par là, offrir une vision plus exacte de la situation.

La Commission afghane indépendante des droits de l'homme a dirigé de 2003 à 2005 une série de consultations à grande échelle qui présentait des aspects quantitatifs et qualitatifs. La méthode quantitative a été employée pour évaluer les préférences et les priorités, dans le cadre d'enquêtes, et la méthode qualitative pour recueillir des détails jugés «particulièrement utiles pour les concepteurs de politiques», dans le cadre de groupes de discussion. L'Association américaine pour le progrès de la science, au titre de son programme relatif à la science et aux droits de l'homme, et le Centre pour l'étude de la violence et de la réconciliation ont mené pendant six ans une étude sur la Commission Vérité et Réconciliation d'Afrique du Sud. Ils ont utilisé un large éventail de méthodes pour évaluer la réconciliation et le pardon: analyse quantitative et qualitative systématique des comptes rendus de violations et des procès-verbaux des audiences d'amnistie, enquêtes quantitatives, nouvelle analyse des données provenant d'enquêtes antérieures pertinentes, groupes de discussion, entretiens approfondis avec des chefs religieux et observation des participants¹⁵.

¹⁵ Audrey R. Chapman et Hugo van der Merwe (éd.), *Truth and Reconciliation in South Africa: Did the TRC Deliver?* (Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2008).

V. PRÉPARER LES CONSULTATIONS: L'IMPORTANCE DE LA SENSIBILISATION

Quelle que soit la forme ou l'objectif précis des consultations, elles doivent être accompagnées d'un programme de sensibilisation adapté. Les personnes qui seront consultées doivent disposer des informations nécessaires et comprendre les questions en jeu de manière à pouvoir formuler des points de vue éclairés. Elles doivent aussi connaître les possibilités qui existent en matière de justice transitionnelle. Pour cela, elles doivent d'abord savoir dans quel contexte spécifique les consultations auront lieu. En fonction des circonstances, il faudra peut-être leur rappeler les grandes lignes du conflit ou du régime d'oppression dont il sera question. Il faudra peut-être leur communiquer également des informations concernant les décisions politiques ou autres qui ont été prises en matière de justice transitionnelle, par exemple les dispositions pertinentes d'un accord de paix. Les groupes consultés devront toujours être informés de l'objectif précis des consultations pour être moins susceptibles de nourrir des attentes erronées ou irréalistes quant à la suite qui leur sera donnée. La manière de gérer les attentes est particulièrement importante lorsque les éléments fondamentaux du cadre de justice transitionnelle sont déjà en place. C'est ce qu'ont montré les informations en provenance de Colombie, où des personnes qui avaient participé à des consultations tenues après l'adoption des lois concernées avaient fréquemment une idée confuse du but de l'opération et entretenaient des espoirs irréalistes quant à ce qui pouvait être obtenu.

Le travail de sensibilisation devrait s'appuyer sur l'expérience d'autres pays. Cela permet aux personnes consultées de mieux saisir l'éventail de possibilités qui leur sont ouvertes ainsi que les forces et faiblesses relatives de différentes initiatives en matière de justice transitionnelle. Cela étant, il convient de souligner que les programmes nationaux doivent être adaptés aux particularités de la situation. Il importe de ne pas donner l'impression que ce qui a fonctionné dans un pays sera tout aussi efficace ailleurs. Ce malentendu est à l'origine d'une idée fautive assez répandue, et qui a prévalu de nombreuses années, à savoir que le modèle de la Commission Vérité et Réconciliation de l'Afrique du Sud pouvait être exporté et appliqué sans aucune modification ni adaptation au contexte local ou que le principe «amnistie contre vérité» pouvait fonctionner dans n'importe quelle situation.

On ne soulignera jamais assez combien la terminologie et les notions relatives à la justice de transition peuvent paraître hermétiques à une population donnée. L'action de sensibilisation doit être aussi accessible que les circonstances le permettent, en s'appuyant par exemple sur toutes les formes d'expression ou de langage utiles, y compris les langues autochtones et les dialectes locaux. Elle doit tenir compte de la méconnaissance de la terminologie propre au droit et à la justice de transition et de l'absence éventuelle de traduction littérale. Des mots et expressions tels que «impunité» et «recherche des responsabilités», voire «crime» ou «droits de l'homme» devront peut-être être expliqués (même les notions les plus élémentaires concernant

les droits de l'homme peuvent sembler très abstraites à des personnes dont le principal souci est tout simplement de survivre dans une situation désespérée). Il importe toutefois de distinguer entre les termes techniques, qui doivent être expliqués aux personnes à consulter, et les thèmes à propos desquels les experts cherchent à connaître les vues de ces personnes. Par exemple, il se peut que des consultations aient pour principal objectif de comprendre la façon dont les victimes interprètent des mots comme «pardon» et «réconciliation».

Si les circonstances s'y prêtent, la sensibilisation peut être étendue à l'ensemble de la population par une diffusion à grande échelle dans la presse écrite et audiovisuelle. Au niveau local, on peut utiliser notamment le théâtre, les jeux de rôle, les exercices collectifs ou bien des «jeux» soigneusement mis au point. Au Timor-Leste, la chanson a servi d'instrument de sensibilisation lors de la mise au point du processus de vérité et de réconciliation. Il faut toutefois que des spécialistes surveillent les outils de sensibilisation employés afin que ceux-ci servent leurs objectifs spécifiques et évitent toute conséquence néfaste telle que la retraumatisation.

Les efforts de sensibilisation peuvent avoir des effets inattendus mais bénéfiques, et amener par exemple une communauté de victimes à prendre conscience de ses droits et des prestations auxquelles elle peut prétendre. Par exemple, c'est grâce à l'action de sensibilisation menée au Pérou dans un contexte de justice transitionnelle que de nombreux habitants des zones rurales montagneuses ont appris que violer une femme était un crime.

De manière générale, la sensibilisation précède et accompagne le processus de consultation. Pendant les consultations, il s'agit souvent de réagir à des demandes imprévues ou particulières d'informations ou d'accès à des documents. Il est prudent de veiller à ce que les équipes chargées des consultations disposent de tous les types de matériel que l'on pourra leur demander, y compris le texte (traduit dans les langues locales) des dispositions législatives, accords de paix et autres documents pertinents. Ces textes devront être distribués à l'avance de sorte que les intéressés aient tout le temps de les étudier ou, le cas échéant, de prendre l'avis des personnes qu'ils représentent avant de se présenter aux discussions.

VI. QUAND CONSULTER?

Les circonstances qui prévalent dans un pays donné déterminent la forme et l'ampleur des consultations ainsi que l'impact de leurs résultats. Les consultations seront plus productives si elles sont menées en temps de paix et de sécurité relatives et que les communautés concernées sont disponibles pendant une période suffisamment longue. Les plus grandes difficultés sont celles liées à un conflit armé en cours. Les efforts entrepris pour tenir des consultations dans un tel contexte doivent tenir compte du climat de crainte et des risques d'intimidation ou de représailles. En outre, les problèmes d'accès aux communautés concernées et l'insécurité font qu'il est rarement possible de conduire de vastes consultations ou de mettre en œuvre toute méthode de recherche quantitative. Les consultations elles-mêmes peuvent aller jusqu'à aggraver les risques qui pèsent sur les personnes et les communautés, par exemple en donnant lieu à des rassemblements dans des endroits dangereux ou en encourageant les gens à exprimer des vues propres à attirer l'attention et à susciter l'hostilité. Néanmoins, il n'est pas impossible d'engager des consultations dans de telles circonstances. Au Sierra Leone, au début de 1999, des organisations nationales de défense des droits de l'homme, avec l'appui de l'ONU, ont tenu des consultations à propos des types de mécanismes de justice transitionnelle qui pourraient être envisagés dans un accord de paix futur. Les organisations ont reconnu que les circonstances empêchaient toute consultation nationale de grande ampleur mais ont estimé qu'il était cependant possible et nécessaire de solliciter les vues des organisations non gouvernementales du pays. Grâce à ces consultations, des groupes non gouvernementaux ont adopté une position commune sur la nécessité d'instituer une commission de vérité et réconciliation et ont réussi à faire en sorte qu'elle soit mentionnée dans l'accord de paix adopté la même année (l'Accord de Lomé)¹⁶.

Lorsque les conditions de sécurité et d'autres considérations limitent la portée géographique des consultations, il faut s'efforcer de remédier à toute déformation des résultats qui pourrait en découler. Ainsi, il importe de tenir compte du fait que les opinions qui n'ont été recueillies que dans des milieux urbains (par exemple dans la capitale) peuvent diverger considérablement de celles des communautés rurales, qui n'ont pas été sollicitées. Il en va de même si l'on n'a consulté que des personnes vivant dans un territoire contrôlé par une seule des parties à un conflit.

L'expérience du Sierra Leone montre combien il est utile d'organiser des consultations avant la mise au point définitive d'un accord de paix, afin d'en influencer la teneur. Dans d'autres cas comme en Ouganda, les principaux éléments du cadre de justice transitionnelle ont été mis en

¹⁶ Michael O'Flaherty, «Sierra Leone's peace process: The role of the human rights community», *Human Rights Quarterly*, vol. 26, no 1 (février 2004), p. 29.

place avant la tenue de consultations nationales. En procédant dans cet ordre, on limite considérablement les possibilités d'adapter les fondements du programme de justice aux résultats des consultations. Dans un tel contexte, les consultations peuvent toutefois jouer un rôle important pour ce qui est d'améliorer, de parachever et d'appliquer les propositions qui ont déjà été acceptées.

De manière générale, il est utile de tenir des consultations périodiques pendant la mise en œuvre d'un programme de justice transitionnelle afin d'adapter celui-ci ou d'envisager des modifications structurelles qui permettraient d'en renforcer les effets, par exemple dans le cadre de l'élaboration ou du réexamen de lois pertinentes. Ces types de consultation sont parfois utilisés pour déterminer quelles formes de réparation, y compris symboliques, peuvent être recommandées au titre d'un programme de justice transitionnelle. C'est ce qui a été fait, par exemple, au Pérou et au Chili. Au Pérou les consultations ont abouti à des recommandations relatives à l'éducation des enfants de victimes. Au Chili les consultations tenues avec des victimes ont permis de formuler une recommandation tendant à verser une pension plutôt qu'un montant forfaitaire. Les consultations organisées pendant la phase de mise en œuvre d'un programme peuvent aussi faciliter la participation de victimes qui avaient été précédemment oubliées, marginalisées ou exclues.

Quel que soit le moment où il est décidé de tenir les consultations, il peut être utile de réaliser des activités préliminaires à titre pilote. C'est particulièrement vrai dans le cas des consultations nationales à grande échelle. Les activités pilotes doivent être conduites de manière à pouvoir être soigneusement évaluées. Elles débouchent généralement sur de légères adaptations de la méthode de consultation, comme ce fut le cas des consultations pilotes tenues par la Commission afghane indépendante des droits de l'homme dans 8 des 34 provinces.

VII. OÙ CONSULTER ET PENDANT COMBIEN DE TEMPS?

Parfois, en fonction de l'objectif précis des consultations, il peut être approprié d'adopter une approche locale, par exemple lorsqu'il s'agit de connaître les vues d'une communauté ou d'une catégorie de victimes donnée. Les consultations d'envergure à l'échelle nationale, qui recherchent tous les points de vue, ont aussi leurs avantages, notamment lorsqu'elles donnent la parole à des communautés qui n'ont pas été directement touchées par un conflit. En Ouganda, on s'accorde à penser que la décision des parties à l'Accord sur la responsabilité et la réconciliation de consulter dans tout le pays, même dans les zones épargnées par les violences, a abouti à des constatations utiles qui ont permis en outre de faire passer le message que la responsabilité de la réconciliation incombait à l'ensemble de la nation.

Les expériences réalisées dans de nombreux pays suggèrent qu'avant d'entreprendre des consultations nationales, il peut être bon d'effectuer une «cartographie» qui, en permettant de visualiser les zones de conflit ou de persécutions, aide à déterminer les lieux où tenir les consultations.

Les endroits où se tiendront les consultations doivent être choisis avec soin. Dans l'idéal, il doit s'agir de lieux neutres. Il n'est guère prudent, par exemple, de consulter des civils dans des bâtiments de l'armée ou de la police ou dans les locaux d'un groupe armé. De même, lorsque les autorités sont impliquées dans des violations passées, il peut être inapproprié d'utiliser un bâtiment gouvernemental. En cas de tensions entre communautés religieuses, il faut veiller à éviter tout établissement appartenant à l'une des communautés, en particulier si des membres des autres communautés doivent être présents. L'expérience montre également que la tenue de consultations sur les lieux où ont été commis des crimes risque de susciter des réactions émotionnelles néfastes pour les victimes et contraires au but recherché. Ces lieux doivent être écartés. Dans la mesure du possible, il est prudent de déterminer les lieux et le calendrier précis des consultations en concertation avec les représentants locaux des victimes ou des autres parties prenantes concernées.

Les décisions relatives à la durée d'une consultation sont fonction des buts et de l'ampleur de celle-ci et de considérations liées notamment à l'accès et la sécurité. C'est pourquoi on ne peut donner d'instructions précises dans l'abstrait. Il convient toutefois de garder à l'esprit les mérites respectifs des processus de courte et de longue durée. Les premiers, c'est-à-dire ceux qui ne dépassent pas quelques semaines, permettent de rester ciblé et d'éviter la fatigue ou la perte de motivation chez le personnel chargé des consultations. Il a aussi été suggéré que les consultations devaient parfois «capturer sur le vif» une transformation politique, moment où peuvent coexister une forte volonté politique et une opinion publique favorable à un retour sur le passé.

Il vaut mieux cependant éviter les consultations hâtives car elles risquent d'être mal perçues et, si elles sont jugées purement symboliques, de donner au public une image négative de la justice transitionnelle. Les experts en sciences sociales considèrent qu'il vaut mieux prendre du temps pour réaliser une enquête d'opinion, car cela permet de mieux identifier les points de vue et leur évolution. Les auteurs d'une étude d'experts de 2008, tout en reconnaissant les problèmes d'ordre pratique soulevés par des consultations prolongées, ont déclaré que si elles ne pouvaient donner lieu à des conclusions immédiatement opérationnelles, les données recueillies au cours d'une période relativement longue étaient indispensables pour dégager des tendances et, par conséquent, des liens de causalité¹⁷. Il se peut en outre que des consultations plus longues facilitent l'acceptation du processus par les personnes consultées, les aident à mûrir leur point de vue et favorisent l'amélioration constante des méthodes employées. En Afrique du Sud, on a pris grand soin d'éviter toute précipitation. Les activités préparatoires de la Commission Vérité et Réconciliation se sont déroulées sur une période de dix-huit mois. Comme l'a fait observer un commentateur, «ce temps de préparation était indispensable pour élaborer les lois complexes portant création de la Commission, recueillir l'adhésion de presque tous les partis politiques et solliciter la contribution de nombreux observateurs extérieurs qui ont permis au projet d'acquiescer une légitimité»¹⁸.

¹⁷ Oskar Thoms, James Ron et Roland Paris, «The effects of transitional justice mechanisms», document de travail (Ottawa, Centre for International Policy Studies, avril 2008), p. 81.

¹⁸ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity* (New York, Routledge, 2001), p. 221.

VIII. QUI DEVRAIT CONDUIRE LES CONSULTATIONS?

L'idéal est que les consultations soient conduites par des experts indépendants pour lesquels l'issue du processus de justice transitionnelle ne représente aucun enjeu politique ou institutionnel.

Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent jouer un rôle très important dans des consultations nationales. Les consultations menées par la Commission afghane indépendante des droits de l'homme montrent combien une institution indépendante, respectée et bien connue dans un pays peut faire des constatations précieuses qui reflètent clairement les attitudes et opinions des communautés concernées. Le fait que les consultations soient tenues par des institutions nationales respectueuses des normes et bonnes pratiques pertinentes (les Principes de Paris) donne en outre l'assurance que le processus se déroulera conformément aux normes relatives aux droits de l'homme et dans le respect des droits et de la dignité des personnes consultées.

Des formes de consultation plus ponctuelles et ciblées peuvent être conduites par tout organisme intéressé. Un large éventail de consultations de ce type peut être entrepris pendant la phase d'élaboration d'un programme national de justice transitionnelle, par des ONG locales ou internationales ou des établissements universitaires, entre autres, ou bien à la demande de ceux-ci. Il importe de veiller tout particulièrement à ce que ce type de consultations ciblées soit réalisé de manière adéquate et professionnelle (voir ci-dessous). Dans la mesure du possible, les groupes internationaux qui souhaitent tenir des consultations doivent travailler avec et par l'intermédiaire de groupes nationaux et locaux compétents, afin de respecter les infrastructures sociales locales, de s'appuyer sur les connaissances, les compétences et les langues locales et de faciliter le transfert de savoir-faire.

Les Nations Unies sont fréquemment amenées à contribuer à la préparation et la mise en œuvre de consultations nationales (tout en respectant le principe qui veut que les initiatives et la prise de décisions incombent aux parties prenantes nationales). Le HCDH et les composantes «droits de l'homme» de missions de maintien de la paix ont à plusieurs reprises fourni une assistance technique et matérielle aux consultations menées par des gouvernements, des parties à un accord, des institutions nationales des droits de l'homme ou des groupes de la société civile. Le HCDH a un rôle à jouer pour ce qui est de donner des avis juridiques et techniques, de promouvoir la participation des victimes, des femmes et des groupes vulnérables, d'appuyer la création de capacités et d'aider à mobiliser des ressources financières et matérielles. Chaque fois qu'elle prête son concours à des processus consultatifs, l'ONU doit le faire de manière à appuyer les initiatives et capacités nationales. Par exemple, au Burundi, en 2007, l'ONU a collaboré avec des organisations de la société civile à la mise au point de méthodes leur permettant de participer à la planification des consultations. L'ONU ne doit pas chercher à influencer le résultat des

consultations. De manière générale, elle ne fait sienne aucune opinion particulière exprimée dans un tel cadre.

Il est essentiel de coordonner les activités de consultation afin de les conduire de manière efficace et ciblée, d'éviter tout chevauchement, de combler au mieux les lacunes et de ne pas imposer une charge trop lourde aux groupes et personnes consultés. Ce travail de coordination peut aussi donner une plus grande cohérence aux initiatives en matière de justice transitionnelle et faire en sorte qu'elles soient adaptées à des contextes sociopolitiques d'une certaine ampleur comme la mise en œuvre d'un accord de paix. Par exemple, dans l'ancien Timor oriental, en 2000, il a été établi un comité directeur composé de représentants de la sphère politique, d'ONG nationales de défense des droits de l'homme, de groupes de femmes, d'organisations de jeunes, de la Commission de la justice et la paix de l'Église catholique, de l'Association d'anciens prisonniers politiques, de Falintil, de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Plus récemment, en novembre 2007, le Gouvernement burundais et l'ONU ont signé un accord-cadre concernant la création d'un comité directeur tripartite pour des consultations nationales sur des mécanismes de justice transitionnelle au Burundi. Le Gouvernement, la société civile et l'ONU y ont chacun deux représentants.

Qu'elle soit qualitative ou quantitative, toute consultation est un travail de spécialiste et quelle que soit l'institution ou l'organisation qui la conduit, il est impératif qu'elle fasse appel à des experts ayant les qualifications nécessaires. Il est indispensable de s'assurer qu'ils sont, non seulement pleinement formés à tous les aspects techniques de leur travail, mais aussi aptes à gérer d'éventuelles susceptibilités culturelles ou religieuses. Les équipes de consultation doivent toujours comprendre des personnes ayant une connaissance approfondie du contexte local et de l'histoire récente, en particulier de la période de conflit ou d'oppression que le programme de justice transitionnelle va couvrir. Il faut particulièrement veiller à ce qu'elles aient les connaissances nécessaires si elles doivent tenir des consultations avec des femmes. Quant aux enfants, ils doivent toujours être consultés par des personnes spécialement qualifiées.

IX. QUI DOIT ÊTRE CONSULTÉ?

En fonction de l'objectif visé et de la méthode employée, les différents types de consultation s'adressent à des groupes particuliers de personnes. De manière générale, toutefois, des consultations nationales ne sont efficaces que si toutes les principales parties prenantes y participent, sous une forme ou une autre.

En tout premier lieu, il est nécessaire d'entendre directement les victimes et les témoins des abus et de l'oppression passés. Comme on l'a vu plus haut, les victimes sont parfois identifiées grâce à une «cartographie» préliminaire, généralement effectuée par des experts connaissant bien le contexte local. Pour identifier les victimes à consulter, il faut songer aux très nombreuses façons dont un conflit ou une répression peut affecter une communauté. Ce n'est pas seulement ceux qui sont blessés ou en deuil qui souffrent. D'autres personnes peuvent avoir été privées d'assistance humanitaire ou de soins médicaux, avoir vu leur maison détruite, avoir perdu leurs moyens de subsistance ou avoir été déplacées. Parfois, on ne prête pas suffisamment attention à des blessures ou des traumatismes psychologiques qui affectent l'ensemble de la communauté. Il importe également de tenir compte des groupes les plus marginalisés ou négligés. Les personnes et les communautés qui subissent habituellement la marginalisation ou la discrimination sont encore plus susceptibles d'en être victimes en période de tourmente. Ce fut par exemple le cas des Roms pendant les conflits dans l'ex-Yougoslavie et celui de nombreux groupes autochtones d'Amérique latine au cours des dernières années.

Lorsqu'on cherche à entendre la voix des victimes, il arrive qu'on n'écoute pas suffisamment celle des femmes. Dans certaines situations, les femmes n'ont pas été consultées comme il convenait. C'est apparemment ce qui s'est produit en Afrique du Sud, et qui a amené la Commission Vérité et Réconciliation à rester neutre et ne pas distinguer entre les sexes. Au Timor Leste, c'est seulement lorsque les femmes ont fini par être consultées que les procureurs ont commencé à s'intéresser aux crimes sexuels commis pendant l'occupation. Dans d'autres cas, les femmes ont été consultées par des hommes, ou en présence d'hommes, et se sont senties obligées de dire ce qu'elles pensaient qu'ils attendaient. L'expérience suggère que les femmes devraient être consultées par des femmes, sans hâte et dans le plein respect de la confidentialité. Il importe de prêter une attention particulière à la stigmatisation dont peuvent faire l'objet les femmes qui ont subi des violences sexuelles.

Cependant, le fait qu'une femme soit une victime ne doit jamais conduire à la considérer comme passive ou impuissante. Au contraire, il faut garder à l'esprit que très souvent, les femmes sont les initiatrices, les gardiennes et les actrices du changement dans leur communauté, d'autant que les rôles attribués aux deux sexes peuvent avoir évolué pendant un conflit. De fait, s'il est bien conçu, un processus de consultation peut attirer l'attention sur le rôle des femmes, accroître leur autonomisation au sein de la communauté et inciter les hommes à se confronter à leurs propres préjugés.

Un autre groupe de victimes a souvent été négligé lors des consultations consacrées à la justice de transition. Les idées que l'on se fait traditionnellement à propos des enfants, largement répandues dans toutes les régions du monde, font que leur opinion n'est pas sollicitée ou prise en considération. À mesure que les droits de l'enfant sont mieux compris, ces attitudes évoluent lentement et dans le cadre de consultations tenues récemment, les points de vue des enfants ont fait l'objet d'une attention particulière. Par ailleurs, les enfants ne devraient être approchés que par du personnel spécialement formé. Il est essentiel de maintenir le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant au premier plan et de tenir compte des capacités de l'enfant à évoluer. Aucun effort ne doit être épargné pour éviter de traumatiser une nouvelle fois les enfants. Il ne faut pas oublier que certains d'entre eux, comme les enfants soldats, ont été à la fois victimes et bourreaux, et il est particulièrement important de ne pas les maltraiter de nouveau. L'expérience suggère également qu'il est préférable de consulter les enfants sans la présence de leurs parents ou d'autres adultes. Enfin, les consultations doivent être menées de manière à ne pas donner aux enfants l'impression qu'ils sont responsables des problèmes de leur pays ou de leur solution.

En Ouganda, au cours des consultations nationales relatives à l'Accord de 2007 sur la responsabilité et la réconciliation, une consultation spéciale a été organisée pour les enfants. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance a collaboré étroitement avec les organisations locales de protection de l'enfance pour solliciter les vues des enfants dans un cadre et un environnement tenant compte de leur besoin de protection, tout en les encourageant à parler franchement. Le résultat de la consultation a été transmis d'une manière qui respectait pleinement la confidentialité pour chaque enfant. L'expérience de l'Ouganda a montré que les opinions des enfants au sujet de la justice transitionnelle peuvent être remarquablement précises, sincères et sans ambiguïté. Elle a aussi permis de constater que les enfants étaient très efficaces lorsqu'il s'agissait de s'encourager mutuellement à prendre la parole.

Les autres victimes qui risquent d'être négligées sont celles qui se trouvent à l'extérieur du pays, notamment les réfugiés. Il est encore rare que des consultations sur la justice de transition soient entreprises dans des camps de réfugiés, même si cela a déjà été fait, par exemple avec les réfugiés sierra-léonais en Guinée, en 1999, et les réfugiés afghans en République islamique d'Iran et au Pakistan en 2004, ainsi que les réfugiés du Timor oriental dans le Timor occidental et d'autres régions de l'Indonésie en 2000. Il est encore plus rare de chercher à connaître l'opinion de personnes immigrées ou exilées qui ne sont pas des réfugiés. Certes, de telles consultations peuvent être extrêmement difficiles ou onéreuses. Néanmoins, lorsque la contribution de la diaspora peut être importante et lorsque celle-ci est aisément accessible, il faudrait envisager de tenter un dialogue. Une initiative novatrice a été mise en œuvre en 2006 dans le cadre des consultations concernant le cadre de justice transitionnelle au Libéria, qui visaient à solliciter les vues du grand nombre de Libériens résidant dans certains endroits des États-Unis¹⁹.

¹⁹ Voir <http://liberiatr.c.mnadvocates.org>.

Il faut aussi prendre en considération les groupes de la société civile qui représentent des victimes ou qui transmettent leurs préoccupations et leurs demandes à un titre ou un autre. Les groupes de victimes peuvent être nombreux, différents du point de vue de leur forme ou de leurs opinions, dispersés géographiquement et dépourvus de moyens. Par exemple, après la publication du rapport de la Commission Vérité et Réconciliation du Pérou, une enquête sur les groupes de victimes a recensé quelque 118 organisations dans 11 départements, dont 18 organisations régionales, 21 organisations provinciales et 32 organisations «directes», 22 organisations de femmes, 15 groupes de jeunes et 26 organisations de personnes déplacées.

Il est nécessaire de s'assurer que les groupes de victimes retenus représentent véritablement les vues de l'ensemble des victimes. Le plus souvent, c'est le cas, mais il arrive qu'ils ne reflètent que des opinions particulières ou qu'ils aient leurs propres priorités. Certains groupes, souvent basés dans les capitales nationales ou provinciales (donc loin d'un grand nombre de victimes), tendent à exprimer uniquement ce que l'on pourrait qualifier d'opinion de «l'élite». Ainsi, il a été rapporté que dans un pays des ONG urbaines basées dans la capitale avaient dominé plusieurs phases du processus de consultation, en prétendant représenter les victimes dans leur ensemble sans les consulter véritablement ou sans avoir été expressément mandatées par elles. Il faut aussi vérifier si les groupes de victimes mettent en place des procédures internes qui leur permettent de discerner et d'exposer les vues des personnes qu'ils affirment représenter. Il faut être vigilant, par exemple, lorsque l'on consulte un groupe de victimes qui semble être dirigé de manière autoritaire ou non démocratique. Quelle que soit la situation, il faut accorder aux groupes de victimes suffisamment de temps pour qu'ils puissent consulter les personnes qu'ils représentent.

Les groupes de victimes peuvent apporter une contribution importante à la mise au point du processus de consultation des victimes. Malgré les préoccupations exprimées plus haut, le succès manifeste de la consultation des victimes au Guatemala, avant l'adoption de la législation relative à la justice de transition (loi no 975/2005), a été attribué en partie à la participation active d'organisations de victimes à toutes les phases de planification et de mise en œuvre.

L'identification des autres parties prenantes sera très largement fonction de l'objectif précis de la consultation. Il peut s'agir de chefs civils, traditionnels et religieux, de représentants politiques, d'institutions nationales des droits de l'homme, d'organismes professionnels, de médias, de syndicats, des milieux des affaires, des forces de sécurité, y compris la police et l'armée, d'ex-combattants, de professionnels de l'éducation ou d'universitaires. Les missions diplomatiques, les représentants d'organisations internationales et la communauté des donateurs peuvent aussi être consultés (bien que de tels groupes ne puissent être considérés comme illustrant les perceptions «nationales»). Il arrive que les groupes de victimes eux-mêmes demandent que plusieurs autres groupes soient consultés ou participent d'une quelconque manière au processus. Au Népal, par exemple, ils ont manifesté le vif désir de voir toutes les parties prenantes concernées, y compris les ministres, les autorités locales, les chefs de partis et les fonctionnaires

des districts et des régions, assister aux consultations car leur présence donnait aux victimes l'assurance que leurs revendications seraient entendues.

Un processus de consultation peut s'appuyer non seulement sur un véritable dialogue direct mais aussi sur les vues exprimées par des parties prenantes dans d'autres contextes. De telles sources incluent les actes de conférences de paix, les débats tenus dans les médias, les comptes rendus de séances parlementaires et les résultats d'ateliers.

S'il y a lieu, et là encore, en gardant à l'esprit le fait que la portée de la consultation dépasse les frontières nationales, il peut être tenu compte des conclusions d'organes internationaux chargés de surveiller la mise en œuvre de certains instruments, et notamment des observations finales des organes conventionnels des droits de l'homme de l'ONU. Au cours des dernières années, dans les observations finales qu'ils ont adressées à un nombre important de pays, les organes conventionnels ont formulé des recommandations spécifiques relatives à la justice transitionnelle. Les conclusions que les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de l'ONU formulent à propos d'un pays et les résultats de l'examen périodique universel effectué par le Conseil peuvent aussi être pertinents, de même que les jugements rendus par les tribunaux régionaux des droits de l'homme (en Afrique, aux Amériques et en Europe).

X. CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À LA PROTECTION PENDANT LES CONSULTATIONS

Un certain nombre de considérations liées à la protection ou d'ordre éthique ont déjà été évoquées, par exemple en ce qui concerne la manière d'approcher les femmes et les enfants. D'autres indications devraient être gardées à l'esprit.

Les consultations relatives à la justice de transition devraient être menées dans le respect de la dignité des victimes et des autres personnes affectées par les violations des droits de l'homme. Elles devraient être conduites avec tact et d'une manière attentive aux particularités culturelles locales. Cela signifie qu'il faut prêter attention à des questions telles que les rapports entre hommes et femmes, ou entre adultes et enfants, ainsi qu'à la manière de saluer les chefs traditionnels et les anciens. Il en va de même pour la place accordée à la religion et aux rites dans la vie publique. Par exemple, s'il est de coutume de commencer une réunion par une prière, il faut avoir de bonnes raisons de ne pas respecter cette tradition. La sensibilité à la culture suppose également que les mécanismes de consultation tiennent compte, en leur étant adaptés, des réalités propres aux sociétés dotées de systèmes de justice multiples, où un mécanisme de justice autochtone traditionnel peut coexister avec un mécanisme constitutionnel. Enfin, si la sensibilité au contexte culturel local est cruciale, les consultations nationales doivent être menées conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Lorsqu'ils rendent visite à des communautés, les experts chargés des consultations doivent se comporter en accord avec la culture locale et respecter les codes concernant, par exemple, la nourriture, l'habillement et les manières. Ils doivent éviter tout comportement inapproprié même lorsqu'ils ne sont pas en service, tant par courtoisie que pour éviter de discréditer le processus de consultation.

Cependant, les coutumes locales ne sont pas toutes favorables à l'organisation de consultations nationales efficaces. Par exemple, il peut être tout à fait admis que les personnes qui participent à des réunions du type atelier reçoivent une petite somme d'argent ou un avantage en nature destiné à compenser leurs frais. Une telle pratique ne devrait pas être proscrite dans le cadre de consultations relatives à la justice de transition, et il est peut-être même impossible de l'interdire, mais elle pose la question de savoir dans quelle mesure, le cas échéant, ces gratifications peuvent influencer l'issue de la procédure.

Ceux qui ont la responsabilité d'engager des consultations sur la justice de transition devraient s'efforcer d'anticiper les risques qui peuvent en découler pour autrui et faire tout leur possible pour éviter d'exposer indûment les personnes ou les communautés concernées. Le risque peut être lié à la diffusion d'opinions individuelles ou collectives. Par exemple, dans le nord de l'Ouganda, une organisation communautaire a reçu des autorités locales l'ordre officiel de quitter la région après avoir donné son avis lors de consultations organisées par le Gouvernement. L'iden-

tité de ceux qui ont exprimé leurs vues ne devrait être dévoilée que sur la base d'un accord clair concernant les questions de vie privée et de confidentialité. Certains groupes de victimes donnent parfois leur accord de manière irréfléchie et c'est toujours aux experts chargés des consultations qu'il incombe de déterminer si de tels consentements sont entiers, libres et informés.

Il importe que le cadre juridique national soit favorable et protecteur. Les personnes consultées ne doivent pas risquer d'être poursuivies pour les propos qu'elles ont tenus et il est nécessaire de vérifier que les lois pénales ou autres pertinentes, comme celles relatives à la calomnie, la diffamation et l'injure, ne les exposent pas à un tel risque. Dans certains pays il faut parfois examiner la portée des lois relatives à la trahison, la lèse-majesté et les autres infractions contre l'État ainsi que la manière dont elles sont appliquées. Il faut aussi se pencher sur la mise en œuvre des lois relatives à la réunion et à la circulation. Le risque de tomber sous le coup de la loi est plus grand en période d'urgence nationale, lorsque certains droits de l'homme peuvent avoir été suspendus. De manière générale, il est préférable de vérifier dans quelle mesure les lois devront être modifiées pour que de tels sujets puissent être abordés lors de consultations nationales. Dans de rares cas il peut être nécessaire d'instituer de nouvelles garanties légales qui protègent spécifiquement les personnes consultées et les autres participants au processus de justice transitionnelle contre toute menace et tout risque. En Colombie, le Gouvernement a été tenu par décision de justice d'instaurer un programme de protection de ce type. Les programmes de protection doivent être dotés de ressources suffisantes, avoir le soutien des dirigeants politiques et être conçus de manière à être préventifs plutôt que correctifs.

Le risque de préjudice est encore plus grand si l'on envisage d'évoquer des faits qui se sont produits dans le passé. Comme on l'a vu plus haut, bien qu'il faille distinguer les consultations des formes de discussion et de débat qui touchent à la substance des programmes de justice transitionnelle, il est généralement impossible d'éviter de tels sujets. Il faut les aborder avec beaucoup de précaution afin de servir au mieux les intérêts des personnes consultées et de ne pas compromettre l'ensemble du programme concerné.

Tout processus de consultation est fortement susceptible de donner naissance à des attentes irréalistes ou déplacées. C'est une source de souffrance pour les personnes consultées et cela risque de nuire à la crédibilité de toute la démarche de justice transitionnelle qui a été entamée. Les experts chargés des consultations peuvent atténuer ce risque en déployant des efforts de sensibilisation et en exposant très clairement et avec beaucoup de soin l'objectif de chaque activité et l'utilisation qui sera faite de ses résultats.

XI. RENDRE COMPTE DES CONSULTATIONS

Il existe différentes manières de rendre compte d'une série de consultations, mais il importe de toujours être fidèle aux avis qui ont été exprimés. On y parvient notamment en respectant la rigueur scientifique avec laquelle les consultations ont été menées, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives. Toute analyse ou mise en forme supplémentaire ne doit être envisagée qu'avec la plus grande précaution. Cela n'a pas toujours été le cas dans le passé. Par exemple, des consultations nationales tenues dans un pays ont révélé une demande claire de création d'une «commission de vérité, réconciliation et justice», mais le rapport établi ne parlait que d'une «commission de vérité et réconciliation».

En règle générale, il faut publier les rapports, surtout si l'on s'est engagé à le faire. À défaut, il convient de diffuser au moins certaines constatations ou d'informer brièvement d'une quelconque manière ceux qui ont été consultés.

Dans certaines circonstances exceptionnelles, la publication n'est pas appropriée. Les plus évidentes correspondent au cas où il vaut mieux s'abstenir de publier un rapport sur une consultation donnée tant que le processus dans lequel elle s'inscrit n'est pas achevé, afin d'éviter la diffusion d'observations partielles ou pouvant être mal interprétées. Parmi les autres cas justifiant la non-publication, on trouve ceux dans lesquels il y a des motifs de penser que les observations ont été manipulées ou édulcorées, bien que dans une telle situation il faille d'abord rectifier au plus tôt toute inexactitude puis envisager de publier les observations corrigées. Si les observations sont incompatibles avec les normes internationales relatives à la justice de transition, il importe de joindre à la publication un commentaire critique.

Lorsqu'il y a publication, il faut prendre en compte les capacités des destinataires. Les rapports sur les consultations devraient être traduits dans les langues locales et diffusés comme il convient. Dans certains pays, ils ont été cités en détail dans des journaux et autres supports, et des exemplaires en ont été distribués gratuitement. Ils ont aussi été mis à disposition dans des établissements publics tels que mairies, bureaux de poste, centres médicaux, écoles et bibliothèques. Pour une diffusion sur l'Internet, les moyens techniques des lecteurs doivent être pris en considération. Par exemple, il est souvent préférable d'afficher des versions texte sans images ou formats élaborés de sorte que les personnes ayant une mauvaise connexion puissent les télécharger plus facilement.

XII. SUIVI DES CONSULTATIONS NATIONALES

Tout examen détaillé de la prise de décisions par les responsables politiques à l'issue d'un processus de consultation dépasserait la portée du présent ouvrage. Il convient toutefois de souligner que le résultat des consultations doit être pris très au sérieux, ce qui ne signifie pas qu'il doit contraindre les décideurs. Cela va dans le sens du droit fondamental à la participation, qui veut que toute opinion soit prise en considération de manière consciencieuse et avec respect, sans qu'il soit pour autant acquis qu'elle sera traduite dans les faits. C'est la seule approche possible dans une société démocratique où les autorités doivent concilier les demandes émanant des différents secteurs en tenant compte du nombre limité des options et des ressources disponibles. Ce peut être aussi une protection contre tout majoritarisme, lorsque les droits des groupes minoritaires risquent d'être étouffés par les exigences du plus grand nombre.

Même s'ils ne débouchent pas sur des actions, les avis qui ont été exprimés demeurent une ressource très appréciable. Ils peuvent constituer des sources précieuses d'information sur la capacité et la volonté qu'ont les communautés d'œuvrer à la réconciliation et à la reconstruction, et sur l'assistance dont elles ont besoin pour y parvenir. À ce titre, ils sont importants pour les décideurs en général et pour les acteurs du développement en particulier. Les résultats des processus de consultation ont par ailleurs souvent aidé les autorités éducatives à mettre au point des programmes scolaires et des formations pour adultes propres à encourager le sens civique et la réconciliation nationale et communautaire.

Annexe

Résumé

I. Les consultations nationales: ce dont il s'agit et pourquoi c'est important

- Comme l'a fréquemment souligné l'ONU, un vaste processus de consultations nationales est un élément essentiel d'une approche de la justice transitionnelle fondée sur les droits de l'homme.
- Les personnes qui ont subi l'oppression ou un conflit doivent pouvoir exprimer librement leurs vues dans un environnement sûr, de sorte que les programmes de justice transitionnelle puissent tenir compte de leurs expériences ainsi que de leurs besoins et des prestations auxquelles elles ont droit. Des consultations attentives permettent de s'assurer que les acteurs locaux s'approprient l'action entreprise et favorisent la participation des parties prenantes au programme de justice transitionnelle. Les consultations peuvent en outre contribuer à mieux définir certains aspects spécifiques des programmes, à relancer des processus de paix enlisés ou bloqués et à susciter des débats importants dans les communautés.
- Les consultations nationales doivent être distinguées des activités de sensibilisation. L'information n'y circule pas à sens unique et il ne s'agit pas d'un simple exercice de relations publiques, mais plutôt d'une forme de dialogue approfondi et respectueux qui offre aux parties consultées un espace pour s'exprimer librement en vue de concevoir ou améliorer les programmes de justice transitionnelle. Il faudrait également faire la différence entre les consultations et les discussions et débats qui constituent la toile de fond des programmes de justice transitionnelle.

II. Les consultations nationales en tant qu'obligation légale relative aux droits de l'homme

- Le droit d'être consulté est énoncé dans un certain nombre d'instruments relatifs aux droits de l'homme. Il est consacré par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui porte sur le respect des opinions de l'enfant, et le principe 35 de l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité.
- Pour que le droit d'être consulté puisse être exercé, un large éventail de droits de l'homme connexes devront être mis en œuvre, notamment le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association.

- La conception et la mise en œuvre des processus de justice transitionnelle doivent respecter et promouvoir la dignité fondamentale de tout être humain, conformément au principe d'égalité et sans discrimination de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

III. La teneur des consultations nationales

- Une série de consultations nationales bien conçue tient compte des formes de justice transitionnelle qui sont envisagées dans le pays concerné: l'objet de consultations relatives à la justice pénale peut être très différent, et plus limité, que celui de consultations qui précèdent une activité non judiciaire.
- S'il faut veiller à tenir compte des mécanismes de justice transitionnelle qui ont déjà été identifiés, par exemple dans un accord de paix, les consultations doivent être ouvertes aux possibilités qui n'avaient pas été envisagées auparavant.

IV. La forme des consultations

- Les consultations qui ont précédé les premières initiatives de justice transitionnelle, ou qui les ont accompagnées, étaient presque toutes qualitatives, et prenaient la forme d'ateliers, de séminaires, de réunions communautaires ou d'autres types de débat organisé tout en faisant appel aux techniques de recherche qualitative classiques comme les groupes de discussion, les entretiens approfondis et l'observation des participants. Depuis lors, diverses formes de méthodes quantitatives ont également été employées, dont la plus courante est l'enquête. Les approches quantitatives et qualitatives ne sont pas incompatibles et de nombreuses opérations de collecte de données les combinent.

V. Préparer les consultations: l'importance de la sensibilisation

- Il est crucial que les personnes qui seront consultées disposent des informations nécessaires et comprennent les possibilités qui existent en matière de justice transitionnelle, le contexte spécifique des consultations et leur objectif précis, de manière à pouvoir formuler des points de vue éclairés et à ne pas nourrir d'attentes erronées ou irréalistes quant à la suite qui sera donnée aux consultations.
- Le travail de sensibilisation devrait s'appuyer sur l'expérience d'autres pays afin d'informer les personnes consultées des forces et faiblesses relatives de différents mécanismes de justice transitionnelle, mais il doit aussi souligner que les programmes nationaux doivent être adaptés aux particularités de la situation.

- L'action de sensibilisation doit s'appuyer sur toutes les langues pertinentes, y compris les langues autochtones et les dialectes locaux, et doit consister également à expliquer aux intéressés la terminologie propre au droit et à la justice de transition. Il importe toutefois de distinguer entre les termes techniques et les thèmes à propos desquels les experts chargés des consultations cherchent à connaître les vues des personnes consultées.
- La sensibilisation peut reposer sur une diffusion à grande échelle dans la presse écrite et audiovisuelle et sur des moyens locaux comme le théâtre et les jeux de rôle. Elle doit être supervisée par des spécialistes afin d'éviter toute conséquence néfaste telle que la retraumatisation.

VI. Quand consulter?

- Les circonstances qui prévalent dans un pays donné déterminent la forme et l'ampleur des consultations ainsi que l'impact de leurs résultats. Les consultations seront plus productives si elles sont menées en temps de paix et de sécurité relatives et que les communautés concernées sont disponibles pendant une période suffisamment longue.
- Lorsqu'un conflit armé est en cours, les efforts entrepris en vue de tenir des consultations doivent tenir compte du climat de crainte ou d'intimidation ainsi que des problèmes d'accès aux communautés concernées et de l'insécurité. Les consultations elles-mêmes peuvent aller jusqu'à aggraver les risques qui pèsent sur les personnes et les communautés, par exemple en donnant lieu à des rassemblements dans des endroits dangereux ou en encourageant les gens à exprimer des vues propres à attirer l'attention et à susciter l'hostilité.
- Il est utile de tenir des consultations périodiques pendant la mise en œuvre d'un programme de justice transitionnelle afin d'adapter celui-ci ou d'envisager des modifications structurelles qui permettraient d'en renforcer les effets.
- Il peut être utile de réaliser des activités préliminaires à titre pilote, en particulier dans le cas de consultations nationales à grande échelle, car elles peuvent déboucher sur des adaptations et des améliorations de la méthode employée.

VII. Où consulter et pendant combien de temps?

- Le lieu des consultations est fonction de leur objectif précis. Il peut être approprié d'adopter une approche locale s'il s'agit de connaître les vues d'une communauté ou d'une catégorie de victimes donnée. Les consultations d'envergure à l'échelle nationale ont aussi leurs avantages, notamment lorsqu'elles sollicitent les vues de communautés qui n'ont pas été directement touchées par un conflit. Une cartographie préliminaire tenant compte des zones où a eu lieu le conflit peut aider à déterminer les endroits où tenir les consultations.

- Dans l'idéal, les consultations devraient se tenir dans des lieux neutres. Les endroits associés directement ou symboliquement au conflit passé, comme les bâtiments de l'armée, de la police ou du gouvernement, les établissements religieux, les endroits où des crimes ont été commis devraient être évités. Il est prudent de déterminer les lieux et le calendrier précis des consultations en concertation avec les représentants locaux des victimes ou des autres parties prenantes.
- Les décisions relatives à la durée d'une consultation sont fonction des buts et de l'ampleur de celle-ci et de considérations liées notamment à l'accès et la sécurité. Les processus de courte durée permettent de rester ciblé et d'éviter la fatigue ou la perte de motivation chez le personnel chargé des consultations. Cela étant, des consultations plus longues peuvent faciliter l'acceptation du processus par les personnes consultées, les aider à mûrir leurs points de vue et favoriser l'amélioration constante des méthodes employées.

VIII. Qui devrait conduire les consultations?

- L'idéal est que les consultations soient conduites par des experts indépendants pour lesquels l'issue du processus de justice transitionnelle ne représente aucun enjeu politique ou institutionnel.
- Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent jouer un rôle important dans les consultations nationales car elles peuvent donner l'assurance que le processus se déroulera conformément aux normes relatives aux droits de l'homme et dans le respect des droits et de la dignité des personnes consultées.
- Il est fréquent que des ONG internationales, des établissements universitaires ou d'autres entités conduisent des consultations. Dans la mesure du possible, ces groupes internationaux doivent travailler avec et par l'intermédiaire de groupes nationaux et locaux compétents, afin de respecter les infrastructures sociales locales, de s'appuyer sur les compétences pertinentes et de faciliter le transfert de savoir-faire.
- Les Nations Unies, en particulier le HCDH et les composantes «droits de l'homme» des missions de maintien de la paix, aident fréquemment les États à préparer et mettre en œuvre des consultations nationales. Il s'agit d'appuyer les initiatives et les capacités nationales sans chercher à influencer le résultat des consultations. De manière générale, l'ONU ne fait sienne aucune opinion particulière exprimée dans un tel cadre.
- Il est essentiel de coordonner les activités de consultation afin de les conduire de manière efficace et ciblée, d'éviter tout chevauchement, de combler au mieux les lacunes et de ne pas imposer une charge trop lourde aux groupes et personnes consultés.

- Quelle que soit l'institution ou l'organisation qui conduit les consultations, il est impératif qu'elle fasse appel à des experts ayant les qualifications nécessaires. Ils doivent être pleinement formés à tous les aspects techniques de leur travail et aptes à gérer d'éventuelles susceptibilités culturelles et religieuses. Des connaissances et une formation spéciale sont indispensables pour tenir des consultations avec des femmes ou des enfants.

IX. Qui doit être consulté?

- Toutes les principales parties prenantes doivent participer aux consultations nationales, y compris les victimes et les témoins des abus et de l'oppression passés, les femmes, les enfants et les personnes qui se trouvent en dehors du pays comme les réfugiés, les émigrés et les exilés.
- Les femmes sont parfois négligées ou consultées de manière inappropriée, par exemple par des hommes ou en présence d'hommes. Or les femmes devraient être consultées par des femmes, sans hâte et dans le plein respect de la confidentialité de leurs opinions personnelles, en prêtant également une attention particulière à la stigmatisation dont peuvent faire l'objet celles qui ont subi des violences sexuelles. Un processus de consultation bien conçu doit tenir compte du fait que très souvent, les femmes sont les initiatrices, les gardiennes et les actrices du changement dans leurs communautés.
- Les enfants représentent un autre groupe de victimes qui a souvent été négligé lors des consultations consacrées à la justice de transition. Ce n'est que récemment qu'on a commencé à leur prêter attention. Les enfants ne devraient être approchés que par du personnel spécialement formé et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être maintenu au premier plan. Aucun effort ne doit être épargné pour éviter de traumatiser une nouvelle fois les enfants ou de leur donner l'impression qu'ils sont responsables des problèmes de leur pays ou de leur solution.
- Il faut aussi prendre en considération les groupes de la société civile qui représentent des victimes ou qui transmettent leurs préoccupations et leurs demandes à un titre ou un autre. Il importe toutefois de s'assurer que les propos tenus représentent véritablement les vues de l'ensemble des victimes.
- Les autres parties prenantes peuvent comprendre les chefs civils, traditionnels et religieux, des représentants politiques, des institutions nationales des droits de l'homme, des organismes professionnels, des médias, des syndicats et les milieux des affaires, les forces de sécurité, y compris la police et l'armée, d'autres ex-combattants, des professionnels de l'éducation et des universitaires, des missions diplomatiques, des représentants d'organisations internationales et la communauté des donateurs.

- Les parties prenantes peuvent exprimer leurs vues dans d'autres contextes que les consultations directes, par exemple dans des conférences de paix, des débats dans les médias, des séances parlementaires et des ateliers. Il peut aussi être tenu compte des conclusions d'organes internationaux chargés de surveiller la mise en œuvre des instruments relatifs aux droits de l'homme.

X. Considérations supplémentaires liées à la protection pendant les consultations

- Les consultations devraient être menées dans le respect de la dignité des victimes et des autres personnes affectées par les violations des droits de l'homme. Elles devraient être conduites avec tact et d'une manière attentive aux particularités culturelles locales. Les experts chargés des consultations doivent se comporter en accord avec la culture locale et respecter les codes concernant, par exemple, la nourriture, l'habillement et les manières.
- Tout doit être fait pour éviter d'exposer indûment les personnes ou les communautés, par exemple en diffusant des opinions personnelles. L'identité de ceux qui ont exprimé leurs vues ne devrait être dévoilée que sur la base d'un accord clair concernant les questions de vie privée et de confidentialité.
- Le cadre juridique national doit être favorable et protecteur de sorte que les personnes consultées ne risquent pas d'être poursuivies pour les propos qu'elles ont tenus.

XI. Rendre compte des consultations

- En rendant compte d'une série de consultations, il importe de toujours être fidèle aux avis qui ont été exprimés; toute analyse ou mise en forme supplémentaire ne doit être envisagée qu'avec la plus grande précaution.
- Le principe de responsabilité veut que, de manière générale, les rapports soient publiés. À défaut, il convient de diffuser au moins certaines constatations ou d'informer brièvement d'une quelconque manière ceux qui ont été consultés.
- Il n'est pas approprié de publier un rapport contenant des informations partielles, risquant d'être mal interprétées ou dont il y a des motifs de penser qu'elles ont été manipulées ou édulcorées.
- Les capacités des destinataires doivent être prises en compte; c'est pourquoi les rapports devraient être traduits dans les langues locales et diffusés comme il convient.

XII. Suivi des consultations nationales

- Le résultat des consultations doit être pris très au sérieux, ce qui ne signifie pas qu'il doit contraindre les décideurs. Cela va dans le sens du droit fondamental à la participation, qui veut que toute opinion soit prise en considération de manière consciencieuse et avec respect, sans qu'il soit pour autant acquis qu'elle sera traduite dans les faits.
- Même si elles ne débouchent pas sur des actions, les consultations peuvent constituer des sources précieuses d'information sur la capacité et la volonté qu'ont les communautés d'œuvrer à la réconciliation et à la reconstruction, et sur l'assistance dont elles ont besoin pour y parvenir. À ce titre, elles sont importantes pour les décideurs en général et pour les acteurs du développement en particulier.

ISBN 978-92-1-254171-6



9 789212 541716