



Doc. 11459

04 décembre 2007

Exploiter l'expérience acquise dans le cadre des «commissions vérité»

Rapport

Commission des questions politiques / Commission des Affaires Générales

Rapporteur: M. Andreas GROSS, Suisse

Résumé

Ces trente dernières années, un nombre croissant de pays dans le monde, sortant d'un passé douloureux, ont eu recours à un instrument connu sous le nom de «commissions vérité». Ces organes formés officiellement sont établis pour mener des recherches et faire rapport sur des événements violents tragiques du passé d'un pays, en particulier pour enquêter sur les atteintes aux droits de l'homme commises par les anciens régimes au pouvoir.

L'expérience internationale démontre que les commissions vérité peuvent être un instrument efficace pour faire face aux violations passées des droits de l'homme, identifier leurs racines et leurs causes et promouvoir des réformes nécessaires visant à éviter que de tels abus ne se reproduisent. En répondant aux besoins que les victimes ont d'être entendues, les commissions vérité peuvent faciliter leur réinsertion dans la vie civile et favoriser ainsi la réconciliation. Elles peuvent également jouer un rôle utile en complément de la justice pénale, mais ne peuvent et ne sauraient être considérées comme une alternative à cette dernière.

Le rapport suggère que ces expériences peuvent être utiles aux Etats membres du Conseil de l'Europe dans lesquels l'héritage du passé divise encore la société.

Il suggère également que l'expérience des commissions vérité peut être particulièrement utile pour la République tchétchène de la Fédération de Russie.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Andreas Gross	5
1. Introduction	5
2. Exemples historiques de commissions vérité	5
3. Principales caractéristiques des commissions vérité	8
4. Relation entre les commissions vérité et la justice pénale	9
5. Problèmes conceptuels des commissions vérité	9
6. Aspects politiques des commissions vérité	10
7. Potentiel de réconciliation des commissions vérité	10
8. Conclusions	11
9. Possibilité d'établir une commission vérité en Tchétchénie	11

A. Projet de résolution

1. Surmonter les épreuves du passé, établir la vérité et promouvoir la réconciliation dans les sociétés en transition déchirées par la guerre ou au lendemain des conflits est une des conditions essentielles si l'on veut garantir une paix durable et un futur stable qui permettent l'instauration de la démocratie et le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Pour accomplir cette tâche, un nombre croissant de pays sortant d'un passé douloureux ont recouru à un mécanisme connu sous le nom de «commissions vérité».
2. De plus en plus acceptées de par le monde, les commissions vérité n'ont pas été largement utilisées en Europe. Il existe pourtant des pays et des régions sur le continent européen où les violences passées – et, dans certains cas, présentes – ont laissé de profondes blessures qu'il faut absolument traiter, pour que le futur ne soit plus l'otage du passé. L'expérience acquise par les commissions vérité dans d'autres parties du monde pourrait être d'une extrême importance politique et constituer une source d'inspiration pour ces pays.
3. Les commissions vérité sont des organes non judiciaires formés officiellement à titre provisoire pour mener des recherches et faire rapport sur les événements violents tragiques du passé d'un pays, en particulier, pour enquêter sur les atteintes aux droits de l'homme commises lors d'une période violente ou par l'ancien régime au pouvoir.
4. Les commissions vérité se concentrent sur des violations d'un certain type, examinent leurs racines et leurs causes et tirent les leçons des abus passés, contribuant ainsi à la création de conditions visant à éviter que de tels abus ne se reproduisent. Les travaux et les conclusions des commissions vérité doivent permettre d'établir la responsabilité institutionnelle et de faciliter les réformes institutionnelles requises.
5. En répondant aux besoins que les victimes ont d'être entendues et que leurs souffrances soient reconnues, les commissions vérité peuvent faciliter la réinsertion dans la vie civile de ceux dont les droits ont été bafoués et mettre un terme à leur exclusion sociale. Dans de nombreux cas, les commissions vérité peuvent être une occasion unique pour les survivants d'apprendre le sort de leurs proches disparus, répondant ainsi à leur droit de connaître la vérité.
6. L'Assemblée estime que les commissions vérité peuvent être un instrument efficace pour faire face aux violations passées des droits de l'homme et permettre la réconciliation des sociétés en proie à une histoire douloureuse. Lorsqu'elles sont établies conformément aux principes élémentaires des droits de l'homme internationaux, ces commissions jouent aussi un rôle utile en complément de la justice pénale, mais ne peuvent et ne sauraient être considérées comme une alternative à cette dernière. En particulier, les commissions vérité ne devraient pas accorder l'amnistie pour des crimes relevant du droit international. Elles devraient fonctionner d'une manière qui respecte, protège et promeut les droits de l'homme. Afin d'être impartiales et indépendantes, elles devraient être établies par de vastes consultations dans la société, avec la participation des organisations de la société civile et des victimes.
7. Bon nombre de pays et régions d'Europe ne sont toujours pas parvenus à un compromis avec leur passé tragique: il faut donc les encourager à s'appuyer sur l'expérience des commissions vérité, à tirer un enseignement des forces et des faiblesses de ces dernières, à déterminer si ces expériences peuvent s'adapter à leurs contextes nationaux spécifiques, à réconcilier les sociétés divisées et à restaurer la justice, la confiance et l'espoir dans un avenir commun.
8. L'Assemblée demande donc aux gouvernements, aux parlements, aux partis politiques et aux organisations de la société civile des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, en particulier de ceux dont les blessures du passé sont encore présentes dans la société, d'étudier les expériences et les meilleures pratiques internationales des commissions vérité, et d'examiner si le fait d'établir une telle commission pourrait contribuer à surmonter les épreuves du passé.
9. L'Assemblée considère que l'expérience acquise dans le cadre des commissions vérité peut être particulièrement utile pour la République tchétchène de la Fédération de Russie. Il importe que la société en Tchétchénie, et dans toute la Fédération de Russie, assume l'héritage du conflit dans cette région, pour reconstituer l'histoire des abus perpétrés, de la violence et des injustices subies par toutes les parties concernées. Elle doit en outre apporter reconnaissance et réparation aux victimes et établir les responsabilités institutionnelles et individuelles aux victimes pour s'assurer que leurs auteurs en rendent compte et pour prévenir d'autres abus à l'avenir. Une commission vérité pourrait être un des moyens de répondre à ces besoins.
10. L'Assemblée reconnaît qu'il relève des autorités tchétchènes de la Fédération de Russie de décider s'il est approprié d'établir une commission vérité. Elle note, dans le même temps, un intérêt croissant pour cette question ainsi qu'une demande de vérité et de réconciliation, à différents niveaux de la société tchétchène.

11. Pour répondre à cette demande, l'Assemblée demande à sa commission des questions politiques de fournir, de la façon la plus appropriée, aux autorités et aux organisations de la société civile de la République tchétchène de la Fédération de Russie des informations sur les expériences et les meilleures pratiques internationales des commissions vérité.

12. Rien dans cette résolution ne doit être interprété comme pouvant porter atteinte au droit des individus de faire une requête auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

B. Exposé des motifs, par M. Andreas Gross

1. Introduction

«La commission de vérité et de réconciliation représente un compromis entre les partisans de l'amnésie et ceux du châtement.»

Monseigneur Desmond Tutu

1. Ces trente dernières années, des progrès spectaculaires ont été réalisés dans de nombreuses parties du monde, y compris en Europe, pour mettre un terme aux dictatures, aux structures violentes et aux guerres internes, et pour mettre en œuvre les principes de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit. D'une manière générale, on peut qualifier cette tendance de passage de la violence et de la répression à la démocratie.
2. Même si toute transformation a des caractéristiques propres, les plus grandes difficultés communes aux nouvelles sociétés consistent à devoir composer avec un passé douloureux, à examiner celui-ci et à prendre des sanctions à l'égard des personnages publics de l'ancien régime, ou encore à reconstruire l'unité de la nation au lendemain d'une guerre civile.
3. Pour accomplir ces tâches, certains pays ont créé des organes spéciaux connus sous le nom de «commissions vérité». Jusqu'ici, ils sont une trentaine à avoir tenté cette expérience, tandis que d'autres l'envisagent.
4. L'appellation «commissions vérité» désigne généralement, au niveau national, des organes non judiciaires formés officiellement à titre provisoire pour mener des recherches et faire rapport sur les événements violents tragiques du passé d'un pays, en particulier pour enquêter sur les atteintes aux droits de l'homme commises lors d'une période donnée ou par l'ancien régime au pouvoir dans le passé.
5. Bien qu'il soit difficile d'évaluer la mesure dans laquelle telle ou telle commission vérité a effectivement rempli sa mission, la démarche est de plus en plus populaire et considérée comme un outil essentiel à la justice réparatrice et à la réconciliation de la nation avec elle-même.
6. Or, à quelques exceptions près, cet exemple a fait peu d'adeptes en Europe. Il existe pourtant des pays et des régions sur le continent où les violences passées – et, dans certains cas, présentes – ont laissé de profondes blessures qu'il faut absolument soigner, pour que le futur ne soit plus l'otage du passé. L'expérience acquise par les commissions vérité dans d'autres parties du monde pourrait être d'une extrême importance politique et constituer une source d'inspiration pour ces pays.
7. Le présent rapport a pour but de donner des informations élémentaires sur les commissions vérité, de tirer des enseignements de leurs réussites et de leurs échecs, d'analyser leurs avantages et leurs inconvénients sous les angles politique et juridique, et de s'interroger sur la façon de mettre ces expériences en pratique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et, en particulier, en République tchétchène de la Fédération de Russie.
8. Je tiens à adresser mes remerciements à M^{me} Priscilla Hayner (Centre international pour la justice transitionnelle, Genève), M^{me} Francesca Pizzutelli (Amnesty International, Londres), M. Driss El Yzami (Conseil consultatif des droits de l'homme, Maroc, ancien membre de la Commission justice et réconciliation), au professeur Lyal Sunga (Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Suède) et à M. Abdulla Istamulov (Center for Strategic Studies and Promotion of Civil Society in North Caucasus, Groznyï) pour leur participation à l'audition organisée par la commission des questions politiques le 13 septembre 2007; leur contribution à mon travail a été des plus précieuses. Je tiens également à remercier M. Mark Freeman (Centre international pour la justice transitionnelle, Bruxelles) de sa contribution et de ses commentaires utiles.

2. Exemples historiques de commissions vérité

9. Un coup d'œil rapide aux commissions vérité les plus importantes, à savoir celles de l'Argentine, du Chili, du Salvador, d'Afrique du Sud et du Guatemala, permet de comprendre dans quelles circonstances celles-ci sont établies.

10. En Argentine, la Commission nationale sur la disparition des personnes a été créée en décembre 1983 par le Président Raul Alfonsín, peu après la restauration de la démocratie, en vue d'enquêter sur le sort des victimes de disparitions forcées et d'autres violations des droits de l'homme – dont le nombre se situerait entre 10 000 et 30 000 – perpétrées durant la dictature militaire (1976-1983). Face à des institutions démocratiques encore faibles, les militaires, qui conservaient une position solide, refusaient énergiquement d'assumer la responsabilité des crimes passés. Avant de rétablir une administration civile, les dirigeants militaires s'étaient eux-mêmes octroyé l'immunité contre d'éventuelles poursuites. Les 16 membres qui composaient la commission étaient des personnalités publiques et religieuses, et des parlementaires. Les résultats des recherches menées sur environ 9 000 disparus ont été compilés dans le rapport «Nunca Más» («Plus jamais»), qui a été publié en septembre 1984 et suivi par l'annulation des immunités accordées et par les procès des principaux chefs de file des *juntas* militaires. Mais, sous la menace d'un nouveau coup d'Etat militaire, des lois ont ensuite été adoptées pour limiter les poursuites. Qui plus est, entre 1989 et 1990, le Président Carlos Menem a accordé des grâces à plusieurs officiers en instance de jugement ou déjà déclarés coupables. A la fin des années 1990, les lois limitant les poursuites ont été abrogées et plusieurs dossiers ont été rouverts.

11. Au Chili, la Commission nationale vérité et réconciliation, composée de huit membres, a été formée en 1990 par le Président Patricio Aylwin. Le mandat de la commission portait sur les atteintes aux droits de l'homme ayant entraîné la mort ou la disparition durant le régime militaire d'Augusto Pinochet, de septembre 1973 à mars 1990. Selon le rapport Rettig établi par la commission et rendu public en 1991, environ 2 300 personnes ont été tuées pour des raisons politiques. Dans près de 640 cas, la commission n'a pas été en mesure de déterminer de façon concluante si les personnes étaient mortes pour les mêmes raisons. Un nouvel effort pour en terminer avec l'héritage du régime de Pinochet a été tenté début des années 2000 par la Commission nationale sur l'emprisonnement et la torture, créée par le Président Ricardo Lagos. Cependant, les témoignages collectés par cette commission sont classés confidentiels pour cinquante ans. Ainsi, les informations ne peuvent être ni exploitées dans le cadre de procès concernant des violations de droits de l'homme, ni rendues publiques.

12. La commission vérité du Salvador a été mise en place par les Accords de paix du 16 janvier 1992 négociés par l'ONU, qui ont mis fin à la guerre civile dans le pays. Mise en place en juillet 1992, elle se composait de Belisario Betancur, ancien Président colombien, de Reinaldo Figueredo Planchart, ancien ministre des Affaires étrangères vénézuélien, et de Thomas Buergenthal, professeur à l'université George Washington. Le rapport de la commission sur des actes graves de violence commis depuis 1980, intitulé «From Madness to Hope: the 12-Year war in El Salvador: Report of the Commission on the Truth for El Salvador», a été diffusé le 15 mars 1993 aux Nations Unies.

13. Le cas du Guatemala, dont la commission vérité a été créée dans le cadre d'un processus de paix soutenu par la communauté internationale, mérite une attention particulière. La Commission de clarification historique (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH) a vu le jour le 23 juin 1994, conformément aux Accords d'Oslo conclus entre le Gouvernement guatémaltèque et l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG), pour enquêter sur les violations des droits de l'homme commises par les deux camps lors du conflit armé qui a déchiré le pays durant trente-six ans, et au cours duquel 200 000 personnes auraient perdu la vie.

14. Le mandat de la commission établi par les Accords d'Oslo est le suivant:

«I. Clarifier en toute objectivité, équité et impartialité les violations des droits de l'homme et les actes de violence dont a souffert la population guatémaltèque, en relation avec le conflit armé.

II. Etablir un rapport contenant les conclusions des enquêtes et fournir des informations objectives sur les événements de la période concernée, couvrant tous les éléments, internes comme externes.

III. Formuler des recommandations précises pour encourager la paix et l'harmonie nationale au Guatemala. La commission préconisera notamment des mesures pour préserver la mémoire des victimes, favoriser une culture de respect mutuel des droits de l'homme et consolider le processus démocratique.»

15. La commission était présidée par Christian Tomuschat, professeur de droit allemand à l'université Humboldt de Berlin, et composée de deux citoyens guatémaltèques: Edgar Balsells, avocat, et Otilia Lux Coti, femme d'origine maya et professeur de pédagogie à l'université.

16. La commission a entendu le témoignage de milliers de survivants et assisté à l'exhumation de tombes clandestines. Elle s'est également entretenue avec d'anciens chefs d'Etat et hauts officiers des forces armées. Le rapport final, intitulé «Guatemala: Memory of Silence», a été rendu public en février 1999. Il

identifie un total de 42 275 victimes, dont 23 671 d'exécutions arbitraires et 6 159 de disparitions forcées; il précise en outre que 83 % des victimes seraient d'origine maya et que 93 % des atrocités commises durant la guerre seraient dues aux forces armées.

17. Le rapport a été remis aux représentants du Gouvernement guatémaltèque et de l'URNG, ainsi qu'au Secrétaire général des Nations Unies, qui était chargé de sa diffusion publique.

18. L'exemple le plus remarquable est peut-être celui de la Commission vérité et réconciliation (Truth and Reconciliation Commission (TRC)), qui a été créée en 1995 par le Parlement sud-africain pour enquêter sur les atteintes aux droits de l'homme dans le cadre de l'apartheid, entre 1960 et 1994. Elle avait pour mission de prouver et de faire connaître les faits, ainsi que, dans certains cas, d'accorder l'amnistie aux responsables de violations des droits de l'homme, de proposer des indemnités aux victimes et de les réhabiliter.

19. La TRC a été mise en place conformément à la loi sur la promotion de l'unité nationale et de la réconciliation (*Promotion of National Unity and Reconciliation Act*¹), qui établit son mandat comme suit:

«La commission a pour objectif de promouvoir l'unité nationale et la réconciliation dans un esprit de compréhension qui transcende les conflits et les divisions du passé:

– en dressant un tableau aussi complet que possible des causes, de la nature et de l'étendue des graves violations des droits de l'homme durant la période du 1^{er} mars 1960 à la date de clôture, y compris des antécédents, des circonstances, des facteurs et du contexte de ces violations; et ce en tenant compte du point de vue des victimes, ainsi que des motivations et points de vue des auteurs d'actes de violence, par le biais d'enquêtes et d'auditions;

– en facilitant l'octroi de l'amnistie aux personnes qui font des aveux complets sur les actes concernés d'origine politique, et qui se conforment aux dispositions de ladite loi;

– en faisant la lumière sur le sort des victimes ou l'endroit où elles se trouvent; en leur offrant la possibilité de raconter leur version des violences qu'elles ont subies, en vue de restaurer leur dignité humaine et civile, et en préconisant des mesures réparatrices à leur égard;

– en établissant un rapport aussi exhaustif que possible sur les activités et les conclusions de la commission relatives aux paragraphes a, b et c et contenant des recommandations visant à prévenir d'autres violations des droits de l'homme.»

20. La TRC était composée de 17 membres éminents et présidée par Monseigneur Desmond Tutu. Elle a tenu des auditions publiques dans toute l'Afrique du Sud durant lesquelles les victimes d'atteintes aux droits de l'homme ont raconté leur histoire. Trois comités se consacraient à ses travaux: le Comité des atteintes aux droits de l'homme, qui enquêtait sur les crimes commis entre 1960 et 1994; le Comité de réparation et de réhabilitation, chargé de rendre leur dignité aux victimes et de formuler des propositions pour faciliter leur réhabilitation; et le Comité d'amnistie, responsable du traitement des demandes d'amnistie, conformément aux dispositions de la loi fondatrice de la commission.

21. Pour éviter toute partialité ou «justice du vainqueur», la commission a entendu toutes les parties, sans exception. Elle a pris connaissance de rapports sur les violations des droits de l'homme et étudié les différentes demandes d'amnistie, émanant aussi bien du régime d'apartheid et des forces de libération que du Congrès national africain.

22. La TRC a reçu les pleins pouvoirs pour accorder l'amnistie aux auteurs d'actes de violence commis durant l'apartheid, sous réserve qu'ils soient de nature politique, proportionnés, et que le demandeur d'amnistie fasse des aveux complets. La commission a reçu plus de 7 200 demandes d'auteurs d'infractions des droits de l'homme, dont environ 850 ont abouti et plus de 5 400 ont été refusées.

23. Le rapport de la commission a été présenté au Président Mandela en octobre 1998. A l'heure actuelle, le Comité d'amnistie continue à traiter des demandes.

24. La TRC est considérée par beaucoup comme un élément essentiel de la transition vers une démocratie libre et totale en Afrique du Sud.

25. Dans un passé plus récent, on trouve des exemples plus ou moins probants de commissions vérité au Pérou, au Timor oriental, en Sierra Leone et au Maroc.

1. Voir le site <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1995-034.pdf>

26. L'expérience européenne en matière de commissions vérité est très limitée. Peut-être faut-il mentionner la Enquet Kommission Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktator in Deutschland (commission d'enquête visant à une mise au point de l'histoire et des conséquences de la dictature du SED en Allemagne), constituée par des membres du Parlement allemand en mars 1992 afin d'enquêter sur les violations des droits de l'homme sous le régime communiste en Allemagne de l'Est de 1949 à 1989. La commission, formée de 27 membres, était présidée par Rainer Eppelmann, parlementaire est-allemand et défenseur des droits de l'homme. Des doutes subsistent sur la question de savoir s'il faut considérer ce projet parlementaire comme une commission vérité, même si telle est la conviction de plusieurs experts.

27. En République fédérale de Yougoslavie, les autorités ont créé en mars 2001 la Commission de la vérité et de la réconciliation, pour régler définitivement l'héritage de la guerre dans les Balkans. La commission, composée de 15 membres, devait enquêter sur les crimes de guerre commis en Slovénie, en Croatie, en Bosnie et au Kosovo dans les années 1990. De l'avis de la majorité des experts, cette initiative a été un échec. La commission, nommée sans aucune consultation nationale, était très peu soutenue par la société civile et manquait manifestement de crédibilité. Etant donné sa composition, elle pouvait difficilement être considérée comme un organe impartial. En raison d'une conception inadaptée et de l'absence de volonté politique, de la part des autorités, de faire face au passé de façon responsable, la commission a été dissoute en 2003 avant d'avoir produit le moindre résultat.

28. Pour autant, le concept de commission vérité comme outil pour enquêter sur le passé et favoriser la réconciliation de la société est aujourd'hui largement connu et bénéficie d'un soutien croissant en Europe; l'idée de créer une commission vérité a fait débat dans plusieurs pays européens, y compris le Royaume-Uni (Irlande du Nord), l'Espagne, la Bosnie-Herzégovine et l'Estonie.

3. Principales caractéristiques des commissions vérité

29. Il n'existe pas de formule universelle de la commission vérité idéale. Tout pays qui envisage de mettre en place une telle commission doit créer un modèle adapté au contexte local. Il est néanmoins possible de faire ressortir plusieurs traits communs et de formuler des principes régissant la création de ces commissions.

30. Selon les experts, les commissions vérité ont pour caractéristiques principales²:

- de se concentrer sur le passé. Même s'il s'agit d'événements récents, elles ne sont pas des organes permanents comme peuvent l'être les commissions des droits de l'homme;
- d'enquêter sur des pratiques abusives récurrentes au cours d'une période donnée plutôt que sur des éléments ponctuels. Les mandats des commissions vérité définissent les modalités d'enquête, les périodes couvertes ainsi que le type de violations des droits de l'homme à examiner;
- d'être formées à titre provisoire: elles opèrent généralement sur une période de six mois à deux ans et clôturent leurs travaux par la soumission d'un rapport. Si les conditions de fonctionnement sont établies à la création des commissions, il est tout de même possible d'obtenir un délai supplémentaire pour mener à bien l'intégralité des travaux;
- d'être créées officiellement ou investies de responsabilités par l'Etat. En principe, cela permet à la commission un meilleur accès à l'information, une plus grande sécurité et l'assurance que ses conclusions seront prises en considération très sérieusement. L'habilitation par le gouvernement est essentielle car elle permet de reconnaître officiellement les torts du passé et témoigne de l'engagement à résoudre les problèmes et à aller de l'avant. De plus, les gouvernements sont plus aptes à entreprendre les réformes préconisées s'ils ont eux-mêmes institué une commission vérité.

31. Le fonctionnement des commissions vérité inclut généralement les éléments suivants:

- le recueil de témoignages individuels de victimes, de proches qui ont survécu, de témoins et éventuellement d'auteurs d'actes criminels;
- des recherches et enquêtes approfondies sur un nombre limité d'affaires particulièrement importantes;
- la tenue d'auditions publiques pour permettre à l'ensemble de la société d'être informée de son histoire récente et de trouver un compromis avec le passé;
- la publication et la diffusion d'un rapport final contenant des conclusions et des recommandations de réformes et mesures à mettre en œuvre par le gouvernement concerné.

2. *Unspeakable Truths*, Priscilla B. Hayner, Routledge, New York, 2001, p. 14.

4. Relation entre les commissions vérité et la justice pénale

32. Si les commissions vérité ont pour objectif central de faire la lumière sur les événements passés, en général, elles n'ont pas le pouvoir d'engager des poursuites. Elles constituent un outil pour faire respecter la justice, tout en étant distinctes et complémentaires de la justice pénale, qu'elles ne sauraient en aucun cas remplacer.

33. En s'efforçant de faire ressortir un schéma de violence plutôt que d'étudier des cas isolés, les commissions vérité permettent non seulement d'élucider les faits passés, mais aussi de s'interroger sur leur origine et sur leurs causes. Les commissions s'intéressent à une «vue d'ensemble» et présentent les événements sous un angle historique et chronologique plus large.

34. Cette méthode, qui permet d'établir une responsabilité institutionnelle et d'envisager des réformes institutionnelles, a une portée politique plus importante que les procédures pénales habituelles qui mettent l'accent sur la responsabilité individuelle. Le but des commissions vérité n'est pas simplement d'enquêter sur le passé, mais de tirer des enseignements des violences, en vue de créer un climat qui empêchera qu'elles ne se reproduisent à l'avenir.

35. En outre, les commissions vérité se distinguent largement des procédures pénales en ce qu'elles mettent les victimes au premier plan. Les entretiens et les auditions donnent l'occasion aux victimes et aux survivants de révéler ce qu'ils ont subi, dans le but de stimuler leur guérison morale et de les aider à retrouver un sentiment de dignité. De plus, les commissions vérité étant des organes officiels, elles permettent à l'Etat de reconnaître à son tour les torts qu'il a causés. La forte implication des victimes et de leurs familles dans le processus de recherche de la vérité peut favoriser la reconstruction du sentiment de pleine appartenance civile chez ceux à qui la protection de la loi a été refusée par le passé. Elles ont également le pouvoir de préconiser des réparations, des indemnisations, une réhabilitation physique et psychologique, des excuses publiques et d'autres formes de réparation à l'égard des victimes.

36. En dépit d'approches différentes, les commissions s'avèrent des outils utiles de la justice transitionnelle lorsque la justice pénale ne peut fonctionner correctement – ce qui est souvent le cas dans les sociétés en transition. Elles prêtent également leur concours aux poursuites pénales en exposant et en établissant efficacement la vérité.

5. Problèmes conceptuels des commissions vérité

37. Cependant, il est possible de douter de certains aspects juridiques du fonctionnement des commissions vérité.

38. L'un des points les plus controversés concerne le pouvoir de certaines commissions vérité d'octroyer l'amnistie. Les experts juridiques internationaux et les défenseurs des droits de l'homme s'opposent fortement à ce type de pratique. En effet, ils soutiennent que les amnisties inconditionnelles contredisent le principe de responsabilité pénale individuelle et vont à l'encontre de la lutte contre l'impunité. D'un autre côté, les amnisties contribuent aux travaux des commissions, étant donné que les auteurs présumés de crimes sont plus disposés à coopérer s'ils bénéficient d'une forme d'immunité ou peuvent voir réduire leur peine.

39. Je suis d'avis qu'il conviendrait de refuser l'amnistie pour des crimes couverts par le droit international, tandis que l'amnistie conditionnelle pour des crimes moins graves, au cas par cas, pourrait être acceptable. De plus, pour réinsérer les civils déplacés et les anciens soldats, il conviendrait de promouvoir des amnisties spécifiquement conçues à leur intention. Et pour protéger les droits de ceux qui peuvent être contraints de témoigner contre eux-mêmes, une commission vérité pourrait avoir le pouvoir d'octroyer une immunité d'utilisation, acceptable en vertu du droit international. Ainsi, tout individu bénéficiant d'une immunité d'utilisation serait assuré que ses révélations ne pourront pas être utilisées contre lui dans le cadre de poursuites pénales.

40. Finalement, il revient aux décisionnaires de définir les pouvoirs de leurs commissions vérité et de parvenir au meilleur équilibre possible entre le respect des principes universels et la prise en compte des réalités locales et des intérêts nationaux. En pratique, la seule commission vérité qui ait eu le pouvoir d'amnistier était celle d'Afrique du Sud; elle a examiné les demandes d'amnistie au cas par cas et les a en majorité rejetées.

41. L'autre point délicat concerne le pouvoir des commissions vérité à «citer des noms», c'est-à-dire à révéler en audition publique ou dans le rapport les noms d'individus présumés responsables de violations des droits de l'homme. Les commissions vérité n'étant pas des organes judiciaires, ce type de révélation ne revient pas à déclarer quelqu'un coupable. Et pourtant, l'effet produit sur le public est exactement le même

que si la personne concernée avait été condamnée par un tribunal. Cette situation peut avoir des répercussions directes sur cette personne et poser problème en termes de procès équitable. De plus, les travaux de la commission risquent d'être bloqués, sinon contestés, par le tribunal.

6. Aspects politiques des commissions vérité

42. Pour réussir une véritable transition politique et pouvoir tourner la page de l'ancien régime ou d'événements douloureux, il importe de composer avec le passé, d'une manière ou d'une autre. Jusqu'ici, l'expérience acquise en Europe a privilégié l'approche judiciaire.

43. Les gouvernements qui sortent d'une phase de transition manquent la plupart du temps d'une base politique solide et doivent trouver des formes de compromis avec les éléments de l'ancien régime. Dans de nombreux cas, ils font passer en priorité la restauration de l'unité nationale en rapprochant les anciens ennemis, plutôt que de s'exposer au risque d'une guerre civile en traduisant en justice les auteurs de crimes passés – qui peuvent avoir conservé un certain pouvoir ou de l'influence. De plus, les systèmes judiciaires des pays en transition sont souvent trop faibles ou simplement inadaptés à l'accomplissement d'une telle tâche.

44. Par ailleurs, les traditions et mentalités nationales peuvent dans de nombreux cas favoriser une démarche coopérative et axée sur la recherche d'un compromis plutôt que l'approche accusatoire propre aux procédures judiciaires. Comme le soutiennent de nombreux anciens membres de commissions vérité, pour réconcilier la société il est souvent bien plus important de permettre à un maximum de victimes de s'exprimer plutôt que de se concentrer sur un nombre limité de procès criminels.

45. Dans ces circonstances, la création d'une commission vérité permet d'introduire un certain degré d'obligation de rendre compte sans nuire à la paix nationale, et de contribuer à la réconciliation en clarifiant les faits et les responsabilités.

46. De plus, en exposant publiquement les responsabilités au sujet des événements passés, les travaux des commissions vérité affaiblissent certaines positions et permettent d'engager des poursuites à l'encontre d'individus au pouvoir liés aux anciens régimes ou impliqués dans des violations des droits de l'homme. Néanmoins, le fait de savoir si les commissions doivent publiquement – «citer des noms» est sujet à controverse sur le plan de l'équité de la procédure.

7. Potentiel de réconciliation des commissions vérité

47. Il ressort de l'expérience internationale que les commissions vérité s'avèrent des outils efficaces en matière de justice et de réconciliation uniquement lorsque les conflits sont terminés. Il serait certes difficile de mener une enquête alors que le conflit se poursuit, que la transition n'est pas achevée, ou que le pouvoir est encore en majeure partie entre les mains d'éléments de l'ancien régime.

48. La décision de recourir à une commission vérité comme moyen d'aborder le passé, ainsi que l'établissement de son mandat, de ses pouvoirs ou encore le choix des violences passées à examiner, incombe à chaque pays. Cette décision doit être prise au plus haut niveau politique (Président, gouvernement et/ou parlement) et recevoir le soutien des grandes forces politiques. Pour que la commission soit efficace et ait librement accès aux documents officiels, il est crucial que tous les intéressés fassent preuve d'une réelle volonté politique – à plus forte raison, au stade de la mise en œuvre des recommandations de la commission.

49. Il ne faut pas considérer les commissions vérité comme des organes imposés par des instances extérieures, mais comme des décisions nationales mûrement réfléchies. Certes, les conseils et l'aide de la communauté internationale peuvent être utiles; pour autant, la responsabilité du processus et la prise de décision doivent incomber aux responsables nationaux. Il est essentiel que chaque pays prenne en charge sa commission vérité pour garantir l'efficacité des travaux, puisque celle-ci fait partie intégrante d'un processus d'autoréflexion et d'auto-évaluation.

50. Pour être indépendantes, impartiales et perçues comme telles, les commissions vérité doivent être formées à l'issue de vastes consultations de l'ensemble de la société et composées de personnalités publiques respectées bénéficiant d'une grande notoriété et d'une réputation solide.

51. Dans la mesure du possible, il importe que les travaux des commissions vérité ne soient pas politisés. En effet, il est arrivé que certaines d'entre elles aient servi uniquement à discréditer l'ancien régime et légitimer le nouveau. Ce type d'attitude, que l'on peut qualifier de «justice du vainqueur», polarise la société au lieu de la réconcilier, et serait particulièrement néfaste dans le contexte d'une guerre civile où les deux camps revendiquent leur propre vérité.

52. Même si la plupart des commissions vérité se sont donné pour mission de réconcilier la nation, il faut souligner que le processus de reconstruction de l'unité nationale exige souvent bien plus que d'établir la vérité et/ou de nommer et punir les responsables des violences passées – et ce n'est pas une décision de justice ni la publication d'un rapport qui en décidera. La réconciliation est un processus de longue haleine où les commissions vérité ont un rôle important à jouer et où les résultats se font parfois attendre durant des années. Par conséquent, il est nécessaire de ne pas avoir de trop grandes attentes si l'on veut éviter de nuire au processus engagé par la commission, en particulier au stade de la mise en œuvre de ses recommandations.

53. En plus de compiler les conclusions et les principales caractéristiques des violences passées, le rapport final des commissions vérité permet d'analyser les causes d'événements tragiques; d'établir la responsabilité institutionnelle; d'émettre des recommandations à l'intention des autorités, pour qu'elles fassent en sorte que de telles situations ne se reproduisent plus; enfin, de les aider à reconstruire la société. Ces recommandations peuvent proposer des réformes d'ordre judiciaire, militaire ou politique, et même des mesures de grande envergure entraînant des changements constitutionnels.

54. Il importe que les recommandations soient dûment suivies et mises en œuvre. Cependant, les travaux des commissions vérité s'achevant généralement avec la publication du rapport, il importe de savoir quelle instance sera chargée de suivre les mesures prises à la suite des recommandations. Si aucun organe n'a été créé à cet effet, la tâche incombe au parlement ou à la société civile. Par conséquent, il est nécessaire que les recommandations des commissions vérité soient précises et réalistes. Il est également utile d'associer des acteurs potentiels en amont de la mise en œuvre, laquelle est par ailleurs facilitée par les vastes consensus politiques sur les réformes proposées.

55. Enfin, il convient de se demander si l'examen du passé par le biais d'une commission vérité est envisageable dans le cadre d'un conflit entre Etats. Bien qu'il ne se soit pas présenté dans la pratique internationale, ce cas de figure n'est pas exclu. Il est certes difficile d'imaginer qu'un Etat accepte l'enquête d'une commission vérité établie par un autre Etat. Or, si des commissions vérité voient le jour grâce à la coopération de deux Etats, conformément à des mandats établis par un accord commun, il y a de fortes chances pour qu'elles contribuent à la réconciliation et à la restauration de bonnes relations de voisinage bien plus efficacement que par des procédures judiciaires. Ce problème nécessite une réflexion approfondie et ne doit pas être écarté pour la simple raison qu'il ne s'est jamais produit auparavant.

8. Conclusions

56. Dans les sociétés en transition déchirées par la guerre ou au lendemain de conflits, il est essentiel de trouver un compromis avec le passé et d'établir la vérité si l'on veut garantir une paix durable et un futur stable, sans lesquels les valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit ne pourront être respectées.

57. Les commissions vérité sont un moyen efficace de faire face aux violations passées des droits de l'homme et permettent de réconcilier les sociétés en proie à une histoire douloureuse. Lorsqu'elles sont établies conformément aux principes élémentaires des droits de l'homme internationaux, ces commissions jouent aussi un rôle utile en complément de la justice pénale.

58. De nombreux pays et régions d'Europe ne sont toujours pas parvenus à un compromis avec leur passé tragique. Il faut donc les encourager à s'appuyer sur l'expérience des commissions vérité, à tirer un enseignement des forces et des faiblesses de ces dernières, à déterminer si ces expériences peuvent s'adapter à leurs contextes nationaux, à réconcilier les sociétés divisées, et enfin à restaurer la justice, la confiance et l'espoir dans un avenir commun.

9. Possibilité d'établir une commission vérité en Tchétchénie

59. L'une de mes tâches, en tant que rapporteur, était d'examiner la question de savoir si l'expérience des commissions vérité pouvait contribuer, dans la pratique, à la paix, à la justice et à la réconciliation dans la République tchétchène de la Fédération de Russie. Dans cette optique, plusieurs représentants des autorités et de la société civile de Tchétchénie ont été invités à une audition d'experts organisée par la commission des

questions politiques, le 13 septembre 2007. D'une part, l'audition devait leur permettre de se familiariser avec le concept de commission vérité et de s'informer sur les leçons tirées des meilleures pratiques internationales dans ce domaine. D'autre part, ils auraient pu profiter de cette opportunité pour exprimer leur avis quant à la pertinence d'une telle expérience en Tchétchénie.

60. Malheureusement, quatre des cinq participants tchétchènes invités n'ont pu assister à l'audition. Néanmoins, au cours du processus préparatoire préalable, ils ont montré un réel intérêt pour l'idée d'une commission vérité.

61. Ainsi, je pense que la commission devrait faire une nouvelle tentative pour porter à la connaissance des autorités et de la population tchétchènes les informations relatives aux expériences des commissions vérité. A cette fin, il serait envisageable d'organiser en Tchétchénie un séminaire qui réunirait des experts internationaux de renom sur la question des commissions vérité et serait ouvert à une large participation des autorités tchétchènes et de la société civile locale.

62. A l'heure actuelle, je ne tirerai aucune conclusion définitive quant à l'opportunité et la faisabilité de la création d'une commission vérité en Tchétchénie. Par ailleurs, il n'appartient ni à moi-même ni à l'Assemblée de décider qu'une telle commission doit être établie.

63. De toute évidence, la société en Tchétchénie, et dans la Fédération de Russie tout entière, doit faire face à l'héritage du conflit dans la région, rétablir l'histoire des abus commis, des violences et des injustices endurées par toutes les parties concernées – dont beaucoup sont encore largement ignorées – et établir les responsabilités institutionnelles et individuelles. C'est une tâche bien au-dessus des capacités du judiciaire, que ce soit au niveau national ou européen. Une commission vérité pourrait donc être une réponse à ce besoin.

64. Néanmoins, l'expérience internationale montre que, pour qu'une commission vérité soit efficace, un certain nombre de conditions doivent être réunies au sein de la société, qui requièrent notamment:

- une rupture totale avec les violences du passé et une véritable transition positive;
- des autorités politiques crédibles et une société civile active.

65. Or, malgré les changements significatifs que j'ai pu observer lors de ma dernière visite à Groznyï (novembre 2006), je me pose la question de savoir si, aujourd'hui, la Tchétchénie satisfait réellement à ces critères fondamentaux.

66. Cela étant, je suis convaincu que le moment est venu d'entamer un débat public en Tchétchénie sur la possibilité d'une commission vérité, notamment pour informer la population de la difficulté à gérer le passé. Par ailleurs, l'attitude qu'afficheraient les autorités politiques face à cette idée permettrait de mesurer la force de leur volonté à rechercher la justice et la réconciliation.

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques.

Renvoi en commission: Renvoi n° 3130 du 1^{er} septembre 2005.

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 13 novembre 2007.

Membres de la commission: M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantin Kosachev (Vice-Président) (remplaçant: M. Victor **Kolesnikov**), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, M. Claudio Azzolini, M. Denis Badré, M. Radu Mircea **Berceanu**, M. Andris Bērziņš, M. Aleksandër Biberaj, M^{me} Guðfinna Bjarnadóttir, M^{me} Raisa Bohatyryova, M. Predrag Bošković, M. Luc **Van den Brande**, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, M^{me} Elvira Cortajarena, M^{me} Anna **Čurdová**, M. Noel Davern, M. Dumitru Diacov, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M^{me} Josette Durrieu, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Piero Fassino (remplaçant: M. Pietro **Marcenaro**), M. Per-Kristian **Foss**, M^{me} Doris Frommelt, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Davit Harutiunyan, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy Holovaty, M. Joachim Hörster, M^{me} Sinikka **Hurskainen**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Bakir Izetbegović, M^{me} Corien W.A. Jonker, M^{me} Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal Loutfi, M. Mikhail **Margelov**, M. Tomasz Markowski, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat **Mercan**, M. Mircea **Mereuță**, M. Dragoljub Mićunović (remplaçant: M. Željko **Ivanji**), M. Jean-Claude Mignon (remplaçant: M. Laurent **Béteille**), M^{me} Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada, M. João Bosco **Mota Amaral**, M^{me} Natalia Narochnitskaya, M^{me} Miroslava **Němcová**, M. Hryhoriy Nemyrya, M. Fritz Neugebauer, M^{me} Kristina Ojuland (remplaçant: M. Andres **Herkel**), M. Theodoros Pangalos (remplaçant: M. Konstantinos **Vrettos**), M^{me} Elsa **Papadimitriou**, M. Christos **Pourgourides**, M. John **Prescott**, M. Gabino Puche (M. Pedro **Agramunt**),

M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Andrea **Rigoni**, Lord **Russell-Johnston**, M. Oliver **Sambevski**, M. Ingo Schmitt, M^{me} Hanne **Severinsen**, M. Samad Seyidov, M. Leonid Slutsky, M. Rainer Steenblock, M. Zoltán Szabó, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant: M. John **Austin**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Mihai Tudose, M. José Vera Jardim, M^{me} Biruté Vésaitė, M. Björn Von Sydow, M. Harm Evert Waalkens, M. David **Wilshire**, M. Wolfgang Wodarg, M^{me} Gisela Wurm, M. Boris Zala, M. Krzysztof Zaremba.

Ex officio: MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.