

## Coopération entre les commissions de Vérité et le Comité international de la Croix-Rouge

Laura M. Olson et Toni Pfanner\*

Laura M. Olson est conseillère juridique auprès de la délégation régionale du CICR pour les États-Unis et le Canada, Washington DC. Toni Pfanner est le rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

### Résumé

*Examinant d'abord les fonctions habituelles des commissions de Vérité et réconciliation, l'article présente les possibilités et les limites de la coopération du CICR avec les différents types de commissions. La question du degré de coopération envisageable a été résolue, pour l'essentiel, de la même manière que le privilège de non-divulgence lors de procès pénaux internationaux. Le CICR a cependant coopéré avec certaines de ces commissions, dans les limites des principes de neutralité et d'impartialité et de la règle de confidentialité qu'il applique afin d'avoir accès aux victimes de conflits armés et de violences internes. L'auteur précise quelques critères essentiels permettant de déterminer le degré de coopération adéquat et décrit quelques-unes des formes que peut prendre cette coopération. Enfin, il analyse la politique du CICR à l'égard des clauses d'amnistie des commissions de Vérité et réconciliation, qui, souvent, empêchent de poursuivre pénalement des personnes impliquées dans des crimes commis durant des périodes de violence.*

\*\*\*\*\*

Lorsqu'une société émerge d'un conflit armé, les commissions de Vérité peuvent jouer un rôle crucial dans la reconstruction des relations sociales rompues en déterminant précisément les causes du conflit. De plus, elles documentent les exactions commises durant des périodes de violence, attribuent des responsabilités, encouragent toutes les parties à entamer un dialogue sur le passé et contribuent ainsi à la réconciliation et, si tout se passe bien, au rétablissement de la paix dans la société. Parallèlement, dans une situation d'après-conflit, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) entreprend un certain nombre de tâches qui relèvent de son mandat. C'est ainsi que, outre l'assistance humanitaire, il apporte une aide aux victimes par le biais d'activités de réhabilitation, de reconstruction et de restitution, visite des

\* Original anglais, « Cooperation between truth commissions and the International Committee of the Red Cross », *International Committee of the Red Cross*, Vol. 88, No. 862, June 2006, pp. 363-373.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

Une version abrégée de cet article a été présentée dans le cadre d'une conférence intitulée « Dealing with the past and transitional justice : Creating conditions for peace, human rights and the rule of law » (La prise en charge du passé et la justice transitionnelle : instaurer des conditions propices à la paix, aux droits de l'homme et à l'état de droit) et publiée par la Division politique IV, Département fédéral des affaires étrangères, Suisse (sous la direction de M<sup>o</sup> Bleeker).

personnes détenues dans le cadre du conflit, œuvre à la libération et au rapatriement des prisonniers, recherche des personnes disparues, facilite le regroupement des familles et fait la lumière sur le sort des personnes dont la disparition a été signalée par la partie adverse. Par ailleurs, il encourage les États et la société civile à prendre des mesures pour mettre en œuvre le traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel et limiter les ravages causés par les restes explosifs de guerre en limitant l'utilisation de certaines munitions<sup>1</sup>.

Dans sa contribution à l'établissement de la vérité et de la justice, le CICR joue un rôle « essentiellement de nature juridique et technique<sup>2</sup> ». Tout d'abord, il soutient l'adoption de mesures pénales au niveau national ou international, en vertu de l'obligation de traduire en justice les personnes accusées de crimes de guerre qui est prévue par les Conventions de Genève de 1949, leur Protocole additionnel I, d'autres traités applicables et le droit coutumier. La responsabilité première d'assurer la répression des violations du droit humanitaire appartenant aux États, le CICR peut faciliter leur travail avant même tout déclenchement d'hostilités en formulant des recommandations pour l'adoption d'une législation nationale conforme au droit international humanitaire (DIH) et en établissant un échange d'informations sur la pratique juridique de chaque État. Il peut également apporter un complément de formation aux juges et au personnel des tribunaux sur les règles et procédures du droit pénal international. Il est apparu toutefois que la question la plus sensible était de savoir si le CICR pouvait témoigner au sujet de crimes internationaux perpétrés pendant un conflit armé. En effet, il est parfois la seule institution humanitaire présente lors des pires épisodes de violence que connaissent certains pays. Du fait de son large accès à la majeure partie du territoire touché par un conflit armé et de son contact direct avec les victimes, ses délégués peuvent eux-mêmes être témoins de graves atrocités ou de leurs conséquences. Cependant, en témoigner devant un tribunal ou une commission de Vérité peut constituer une violation des principes de neutralité et d'impartialité du CICR, que, souvent, celui-ci applique concrètement par le biais de la règle de confidentialité<sup>3</sup>. Non seulement cela mettrait en jeu la crédibilité de l'institution, mais cela aurait également de réelles conséquences pour les victimes de violences armées, l'accès du CICR aux zones touchées par un conflit armé étant toujours fondé sur une relation de confiance établie avec les parties. Si l'une d'elles pense que les délégués du CICR vont révéler publiquement, par choix ou sous citation à comparaître, tout ce dont ils ont été témoins dans telle ou telle zone du conflit, il est peu probable que cet accès soit accordé ou qu'il soit possible d'entretenir un dialogue constructif avec les parties. Cela signifie que dans cette zone, au moment où elles en auront le plus besoin, les victimes n'auront ni protection, ni aide ou assistance humanitaire essentielle.

Si le dilemme a été résolu en grande partie dans les procès pénaux internationaux par le privilège de non-divulgaration, la question du degré adéquat de coopération du CICR avec les commissions de Vérité ou les mécanismes quasi judiciaires nationaux reste sans réponse. Le problème qui se pose est le suivant : le CICR devrait-il être limité de la même façon dans sa possibilité de s'exprimer, ou pouvoir témoigner devant une commission de Vérité des

---

<sup>1</sup> L'Assemblée du CICR a adopté, le 12 décembre 2002, des lignes de conduite sur l'action du CICR en période de transition (A 1236rev. du 8 avril 2003). Pour une analyse de ces directives, voir Marion Harroff-Tavel, « La guerre a-t-elle jamais une fin ? L'action du Comité international de la Croix-Rouge lorsque les armes se taisent », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 851, septembre 2003, pp. 465-496.

<sup>2</sup> Harroff-Tavel, *ibid.*, p. 486.

<sup>3</sup> Voir Jakob Kellenberger, « Action humanitaire : parler ou se taire » (article en anglais), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 855, septembre 2004, pp. 593-609 ; Stéphane Jeannet, « Reconnaissance de la règle traditionnelle de confidentialité du CICR » (en anglais), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 82, n° 838, juin 2000, pp. 403-425, et « Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, *Sélection française 2005*, « Faits et documents », pp. 351-358.

violences dont il a été témoin lors de conflits armés ? Par ailleurs, comment le CICR équilibre-t-il la nécessité de garantir la confidentialité et son rôle de gardien des principes du DIH, dont l'un est qu'il ne devrait pas y avoir d'impunité pour les criminels de guerre ? Le présent article étudie ces questions et tente d'identifier certains critères applicables à l'action du CICR à cet égard.

### **La politique du CICR à l'égard de la justice transitionnelle : un exercice d'équilibre**

Le CICR est concerné par les questions liées à la justice transitionnelle surtout pour ce qui est de l'application de sa règle de confidentialité et des principes de neutralité et d'impartialité – lesquels, parfois, sont ou semblent être en contradiction avec les différents modes d'action qu'il utilise pour protéger et assister les personnes touchées par des conflits armés ou d'autres situations de violence. Il doit par conséquent se livrer à un délicat exercice d'équilibre.

Dans son action humanitaire, le CICR se fonde essentiellement sur un critère : les intérêts des personnes qu'il doit protéger et assister en vertu de son mandat. Sa capacité à remplir ce mandat dépend du bon vouloir des parties à un conflit, qui lui accorderont ou pas l'accès aux personnes ayant besoin d'aide. Ce bon vouloir dépend, à son tour, du respect par le CICR des principes d'impartialité et de neutralité définis par les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>4</sup> et, en particulier, de la règle de confidentialité. Cependant, ces principes et cette règle peuvent être en opposition avec le devoir du CICR de venir en aide aux personnes touchées par une situation de violence. En pareil cas, l'institution doit trouver une solution opérationnelle et mettre en balance l'assistance à court terme et les besoins à moyen et à long terme. Il faut également évaluer les incidences qu'une action entreprise dans tel ou tel contexte pourra avoir sur les opérations du CICR dans le monde.

Des problèmes se posent également en ce qui concerne le rôle du CICR en tant que gardien du droit international humanitaire. Dans le cadre de sa mission humanitaire consistant à protéger la vie et la dignité des personnes touchées par un conflit armé, le CICR s'efforce de promouvoir le respect du droit international humanitaire. Dans ce contexte, ses Services consultatifs aident les États à se doter des structures et de la législation nécessaires pour protéger plus efficacement ces personnes et prévenir les crimes de guerre (et autres violations du DIH). Si les consultations ainsi menées ainsi que l'analyse et l'harmonisation des instruments juridiques réussissent, il peut en résulter un dispositif garantissant qu'aucun coupable ne restera impuni. La réticence du CICR à condamner les violations du DIH et son privilège de ne pas témoigner devant les tribunaux<sup>5</sup> semblent être contraires à son rôle de gardien du droit humanitaire et à son désir de voir les coupables traduits en justice. Mais afin de respecter la règle de confidentialité, le CICR ne transmet pas d'informations (confidentielles), que ce soit dans des rapports écrits ou par des témoignages directs<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir le préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, <[http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/statutes-movement-220506/\\$File/Mvt-Statutes-FRANCAIS.pdf](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/statutes-movement-220506/$File/Mvt-Statutes-FRANCAIS.pdf)> (visité le 23 février 2007).

<sup>5</sup> Décision du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) du 27 juillet 1999 (*Le Procureur c. Simić et consorts*, IT-95-9-PT) et Rona Gabor, « Le CICR et le privilège de ne pas témoigner : la confidentialité dans l'action », <<http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5wsegg?opendocument>> (nouvelle version) (visité le 23 février 2007).

<sup>6</sup> Voir Anne-Marie La Rosa, « Organisations humanitaires et juridictions pénales internationales : la quadrature du cercle ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, n° 861, mars 2006, pp. 169-186.

## Coopération avec les tribunaux nationaux ou internationaux

En juin 1995, le Humanitarian Liaison Working Group (Groupe de travail de liaison humanitaire) a débattu du sujet : « Impunity versus accountability : the role of mechanisms for accountability in resolving humanitarian emergencies » (Impunité ou responsabilité : le rôle des mécanismes d'attribution des responsabilités dans la résolution des crises humanitaires) [traduction CICR]. Le CICR a expliqué son refus de témoigner lors de procédures judiciaires devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) et à propos de la situation au Burundi. À cette occasion, Richard Goldstone, alors procureur du TPIY et du TPIR, a dit qu'il comprenait que le CICR ne puisse pas divulguer d'informations confidentielles au Tribunal, mais a avancé l'idée que des organisations comme le CICR ou le HCR pourraient transmettre des « informations secrètes », que le Tribunal n'utiliserait pas comme moyens de preuve dans un procès mais dont il se servirait uniquement pour pouvoir recueillir d'autres éléments de preuve admissibles (article 70 du Règlement de procédure et de preuve du TPIR). La question, toutefois, n'est pas de savoir si la coopération du CICR reste confidentielle, mais si le CICR peut honnêtement affirmer à ses interlocuteurs qu'il ne coopère pas avec ces tribunaux. Le CICR a répondu en expliquant sans équivoque qu'il ne pourrait jamais transmettre d'informations au Tribunal, car il nuirait ainsi à sa crédibilité lors de futurs conflits et risquerait de ne plus pouvoir accéder aux victimes<sup>7</sup>.

Le fait que le CICR ne puisse pas coopérer avec les tribunaux pénaux ne signifie pas qu'il soit hostile ou indifférent à leur tâche. Les tribunaux et les mécanismes complémentaires ont pour objectif commun de garantir le respect du droit international humanitaire et, naturellement, le CICR soutient l'existence de mécanismes de répression des infractions pénales à cette branche du droit. Cependant, du fait que le CICR a pour mandat d'assister et de protéger les personnes victimes de situations de violence et ne peut prendre le risque de ne plus avoir accès à ces personnes, son rôle devrait être manifestement distinct de celui des tribunaux et ne devrait en aucune façon pouvoir être considéré comme faisant partie du processus de témoignage judiciaire. Le dilemme a été résolu devant le TPIY dans l'affaire *Simić*, où la Chambre de première instance a décidé que le CICR ne pouvait pas être forcé à témoigner devant le Tribunal<sup>8</sup>. Cette décision a été formellement consacrée par la règle 73(4) du Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale (CPI)<sup>9</sup>. Il convient cependant de noter que, selon la disposition 6 de la règle 73, des consultations peuvent avoir lieu entre la Cour et le CICR en vue de résoudre la question par la concertation si la Cour estime que les informations détenues par le CICR sont d'une grande importance dans un cas d'espèce et ne peuvent pas être obtenues auprès d'une autre source. Ces consultations doivent tenir compte de « l'intérêt de la justice et de celui des victimes », ainsi que de « l'exercice par la Cour et le Comité de leurs fonctions respectives ». Si le CICR ne s'oppose pas par écrit à l'utilisation de ces informations lors d'un procès après les consultations en question, ou s'il a renoncé de quelque autre façon à son privilège de non-divulgaration, alors les informations peuvent être utilisées<sup>10</sup>. Cette disposition laisse une petite chance de pouvoir

---

<sup>7</sup> Document 202 (204), Remarque du 21 juin 1995 sur la « Réunion du Humanitarian Liaison Working Group » (HLWG) du 19 juin 1995, consacrée au rôle des mécanismes de punition de crimes (de guerre) dans la résolution de crises humanitaires (dans un dossier de l'auteur).

<sup>8</sup> *Le Procureur c. Simić et consorts*, affaire No. IT-95-9, Chambre de première instance du TPIY, décision du 27 juillet 1999.

<sup>9</sup> Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/1/3, adopté le 9 septembre 2002.

<sup>10</sup> *Ibid.*, règle 73(4) (a).

utiliser le témoignage du CICR devant la Cour pénale internationale. L'identité des « victimes » dont l'intérêt doit être pris en compte lors des consultations n'est cependant pas claire : s'agit-il des victimes des crimes jugés (qui, sans aucun doute, voudraient que le témoignage du CICR soit entendu) ou des victimes des conflits armés en général, dont le CICR s'efforce de protéger les intérêts (et auxquelles il risque de ne plus avoir accès s'il témoigne). Indubitablement, ces questions doivent être résolues au cas par cas. La mise en balance des divers intérêts est donc un exercice qui varie selon le contexte et qui n'a pas de solution absolue.

Dans l'exercice de son rôle après un conflit armé, le CICR doit parvenir – et ce n'est pas tâche facile – à trouver l'équilibre qui lui permettra d'agir sans que ses actes nuisent à la réalisation de son objectif, qui est de protéger les victimes. On pourrait considérer qu'il s'agit là d'un problème mineur car, si important que soit pour les victimes et les communautés le fait de traduire les coupables en justice, la question peut paraître indirecte ou secondaire par rapport à la possibilité d'avoir accès à des personnes ayant un énorme besoin d'aide. Cependant, ce raisonnement ne tient pas compte du fait que l'impunité crée, ou du moins contribue à créer, le type de situations très dangereuses dans lesquelles les autorités ou la partie qui contrôle un territoire peuvent agir sans aucune entrave, et qui requièrent l'intervention du CICR. Si l'impunité n'est pas combattue, il est probable que de nouvelles violences seront perpétrées à grande échelle – cercle vicieux dont résultera un nombre toujours plus élevé de personnes dans le besoin auxquelles le CICR devra pouvoir accéder. La question est donc : quel est le juste équilibre ?

### **Coopération avec les mécanismes quasi judiciaires**

Le processus *gacaca* au Rwanda, un système alternatif de justice transitionnelle fondé sur une justice participative et de proximité, où des membres des communautés locales agissent en tant que « juges du peuple », est un exemple spectaculaire de situation où le CICR a été obligé de se livrer à un délicat exercice d'équilibre. Le CICR n'a pas communiqué d'informations sur les détenus individuels rwandais aux tribunaux *gacaca*, car il ne voulait pas être associé à ce processus « judiciaire ». Or, la transmission de ces informations aurait pu faciliter la libération de détenus emprisonnés dans des conditions qui étaient clairement en deçà des normes minimales, tout en contribuant à mettre fin à des périodes de détention déjà longues pour lesquelles aucune audience n'était en vue. Dans cette situation, le CICR a dû mettre en balance son mandat – œuvrer à la libération des prisonniers après un conflit – et le risque de perdre de sa crédibilité en transmettant aux tribunaux *gacaca* des informations sur certaines personnes.

### **Coopération avec les commissions de Vérité**

On pourrait faire valoir qu'en témoignant, le CICR donnerait une image beaucoup plus objective de ce qui s'est passé pendant une guerre – d'autant que, en vertu de ses principes de neutralité et d'impartialité, il ne prend pas parti mais assiste toutes les victimes d'un conflit qui ont besoin d'aide, quel que soit leur camp. De plus, contrairement aux tribunaux pénaux, les commissions de Vérité ne se prononcent pas elles-mêmes sur la responsabilité, civile ou pénale, des personnes qui comparaissent. Dans ce contexte, l'argument selon lequel il faut garder la confiance des parties à un conflit afin de pouvoir continuer à accéder aux victimes perd donc de son poids. Mais les commissions de Vérité agissent-elles vraiment ainsi ? Comme on le sait, elles transmettent parfois certaines des preuves qu'elles ont rassemblées aux autorités judiciaires en vue de poursuites pénales, ce qui peut avoir des incidences importantes sur la faculté d'intervention du CICR.

La relation du CICR avec la Commission de Vérité et réconciliation péruvienne est un autre cas où le CICR a dû trouver un équilibre entre sa règle de confidentialité et le critère déjà mentionné, à savoir l'intérêt des victimes. Quand cette commission a entamé son travail en 2001, le CICR a été confronté au dilemme de devoir décider s'il lui fournirait ou non des informations qu'il était le seul à posséder, afin qu'elle puisse résoudre des cas de personnes portées disparues. Enquêter sur le sort de ces personnes est une tâche qui relève clairement du mandat du CICR, dont le but est de répondre aux besoins immédiats ou directs des victimes (y compris les membres de la famille). Si le CICR détient des informations importantes sur une personne portée disparue mais n'a pas les moyens nécessaires pour enquêter sur son sort de façon adéquate, ne devrait-il pas, dans la mesure du possible, aider d'autres organismes à le faire ? Dans le cas en question, il a fourni quelques informations<sup>11</sup>.

En termes purement opérationnels, c'est probablement au sujet des personnes disparues que la coopération entre une commission de Vérité et le CICR pourrait être la plus importante<sup>12</sup>. Certaines conclusions peuvent être tirées de l'expérience passée du CICR. Si une commission décide de chercher à découvrir ce qu'il est advenu de chaque personne portée disparue, elle devrait surtout :

- décrire ses méthodes de travail aux familles et aux personnes qui témoignent des disparitions, et les informer de ses chances de réussite ;
- informer individuellement les familles de ce qu'elle a découvert au sujet de leurs proches, et ce avant la publication du rapport ;
- faire en sorte, lorsqu'elle élucide le sort d'une personne, de localiser ses proches et de les informer ;
- si les ressources sont insuffisantes, considérer comme prioritaire d'élucider le sort des personnes concernées.

Une commission de Vérité qui, en revanche, déciderait de ne s'intéresser qu'à l'ensemble des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, plutôt qu'aux cas individuels, devrait :

- informer les familles et les personnes qui témoignent des disparitions qu'elle ne tentera pas d'élucider le sort de chaque personne individuellement ;
- si au cours de son travail elle reçoit néanmoins des informations qui peuvent contribuer à élucider le sort de telle ou telle personne, communiquer ces informations aux familles concernées ou à un autre organe disposé et apte à conduire les recherches appropriées ;
- inclure dans son rapport autant de détails que possible, permettant ainsi aux familles des personnes disparues de comprendre les raisons pour lesquelles leur parent doit ou ne doit pas être présumé mort, ou le sort probable de chaque catégorie de personnes disparues ;
- inclure dans son rapport, sous réserve de l'accord des familles concernées, les noms de toutes les personnes portées disparues.

---

<sup>11</sup> Avec l'accord des familles concernées, le CICR a communiqué à la Commission de Vérité et réconciliation des informations essentielles sur plus de 400 cas qui n'apparaissent dans aucune base de données. Son but était d'établir une liste unique de toutes les personnes portées disparues.

<sup>12</sup> Voir Monique Crettol et Anne-Marie La Rosa, « The missing and transitional justice: the right to know and the fight against impunity » (Les personnes portées disparues et la justice transitionnelle : le droit de savoir et la lutte contre l'impunité), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, n° 862, juin 2006, pp. 355-362.

Si, dans un pays, il n'existe pas de mécanisme multilatéral ad hoc pour élucider le sort des personnes disparues, ou qu'aucun ne peut y être créé<sup>13</sup>, le CICR insiste sur l'importance d'inclure cette tâche dans le mandat d'une éventuelle commission de Vérité, avec une approche au cas par cas afin de pouvoir donner des réponses aux familles. Il déclare cependant clairement qu'il ne fournit des informations aux commissions de Vérité que dans certaines circonstances. Si le CICR est le seul ou le principal détenteur d'informations sur des personnes disparues, il souligne généralement le caractère complémentaire mais distinct du mécanisme de la commission de Vérité et de sa propre action dans ce domaine.

Le CICR peut souhaiter aider une commission de Vérité quand cette collaboration a de réelles chances de mener à la résolution de cas de personnes disparues. Il peut apporter son soutien des façons suivantes :

- en partageant ses compétences juridiques dans le domaine du droit international humanitaire ;
- en partageant ses compétences techniques en matière de recherche de personnes ;
- en partageant son savoir-faire en matière d'exhumation de dépouilles mortelles et de processus d'identification ;
- en partageant des informations sur les cas de personnes portées disparues.

Même quand un accord de confidentialité a été conclu entre une commission de Vérité et le CICR, il n'y a pas de garantie absolue que les informations fournies par le CICR ne seront pas communiquées à des tiers une fois qu'il les aura transmises. L'accord n'évite pas forcément à la commission de Vérité d'être contrainte de livrer ces informations. En effet, le respect de ses clauses dépend de facteurs externes, et des ordres postérieurs du système judiciaire indépendant, une nouvelle législation ou des gouvernements ultérieurs peuvent inverser la décision prise par la commission.

Le CICR doit garder à l'esprit qu'il est déjà arrivé que des commissions de Vérité transmettent des dossiers aux autorités de poursuite. Les dossiers établis par les commissions sont souvent utilisés comme sources de preuves pendant plusieurs années, non seulement lors de procès nationaux mais aussi pour des poursuites internationales. Il ne peut y avoir aucune garantie que les témoignages ou les documents livrés à une commission de Vérité ne seront pas utilisés plus tard dans d'autres procès, ou éventuellement rendus publics, parce que la clause du mandat de la commission restreignant la divulgation de ce matériel peut être très vague. Il est évident que dévoiler la vérité est le rôle principal d'une commission de Vérité. De plus, même si une liste de noms n'est pas rendue publique, la commission de Vérité peut interpréter son mandat comme l'obligeant à prêter son concours au système judiciaire et aux autorités de poursuite.

La portée des informations et leur caractère délicat déterminent le degré d'attention que le CICR accordera aux trois principaux points ci-dessous :

- la question de savoir si la commission de Vérité se prononcera elle-même sur la responsabilité d'individus ;
- la relation entre la commission de Vérité et le système judiciaire/les autorités de poursuite ;
- l'utilisation ou la publication des informations fournies.

---

<sup>13</sup> Par exemple, la Commission tripartite qui s'est efforcée de résoudre les cas de personnes portées disparues depuis la guerre du Golfe en 1990-1991, où le CICR avait agi en tant qu'intermédiaire neutre entre les parties, et les groupes de travail établis en ex-Yougoslavie pour répondre aux besoins juridiques et administratifs des familles des personnes disparues.

Sur la base de ces trois points, avant d'envisager de soutenir une commission de Vérité, il convient de prendre en considération au moins les questions suivantes :

- L'énoncé du mandat de la commission établit-il clairement si elle peut ou ne peut pas assumer des fonctions judiciaires qui sont le propre de tribunaux ?
- La commission accordera-t-elle des amnisties ou participera-t-elle au processus d'octroi d'amnisties ?
- La commission nommera-t-elle des coupables présumés ? Si oui, elle doit au moins appliquer des normes équitables de procédure régulière, y compris en ce qui concerne l'établissement des preuves.
- La commission transmettra-t-elle ses dossiers et, si oui, à qui ?
- Selon son mandat, la commission présentera-t-elle un rapport final à des autorités de l'État et ce rapport sera-t-il rendu public ? (le sujet du rapport devrait également être connu).
- Qu'advient-il des archives inutilisées de la commission ?
- La commission accordera-t-elle des réparations ou participera-t-elle au processus d'octroi de réparations ?

### **L'amnistie en échange de la vérité : le point de vue du CICR**

En tant que gardien du droit international humanitaire<sup>14</sup>, le CICR défend évidemment le principe voulant que ceux qui commettent des atrocités pendant une guerre soient traduits en justice et punis. Dans le même temps, c'est une institution pragmatique et opérationnelle, sensible aux complexités de chaque conflit armé et aux besoins parfois contradictoires des individus et des sociétés après des situations de violence extrême. Certains gouvernements ont choisi de faciliter le processus de paix ou la période de transition en adoptant des lois d'amnistie qui empêchent de poursuivre des personnes impliquées dans des crimes commis durant la période de violence.

L'octroi d'amnisties à des personnes présumées coupables de crimes graves selon le droit international est une violation du devoir qui incombe aux États, en vertu du droit conventionnel et du droit coutumier, de juger et punir les criminels<sup>15</sup>. D'autant que l'obligation pour les États de punir les infractions graves aux Conventions de 1949 et à leur Protocole additionnel I est incontestée. Le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève, relatif aux conflits armés non internationaux, prévoit dans son article 6.5 que les autorités au pouvoir devraient accorder la plus large amnistie possible aux personnes ayant pris part au conflit armé (interne). Cependant, il ne suggère pas d'accorder l'impunité aux criminels de guerre et, pour le CICR, cette disposition concerne simplement « l'immunité du combattant » dans les conflits armés non internationaux ; l'article n'avait pas pour but de protéger des personnes accusées de crimes de guerre<sup>16</sup>. Le droit international humanitaire n'exclut pas totalement l'amnistie pour les personnes qui ont commis des violations de cette

---

<sup>14</sup> Voir Yves Sandoz, *Le Comité international de la Croix-Rouge : gardien du droit international humanitaire*, CICR, Genève, 1998, disponible sur <<http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/about-the-icrc-311298>> (visité le 23 février 2007).

<sup>15</sup> Voir Jelena Pejic, « Rendre compte des crimes internationaux : de la conjecture à la réalité » (en anglais), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 84, n° 845, mars 2002, pp. 28-31.

<sup>16</sup> Lettres de la Division juridique du CICR au Procureur du TPIY, datée du 24 novembre 1995, et à la faculté de droit de l'Université de Californie, datée du 15 avril 1997. Voir également les *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genève, 1974-1977, vol. IX, Berne, 1978, auxquels ces lettres font allusion.



branche du droit, mais le principe selon lequel les personnes coupables de graves infractions au DIH doivent être, soit poursuivies, soit extradées ne doit pas être vidé de sa substance.

Il est improbable que le CICR se prononce sur la légalité ou la légitimité des mesures d'amnistie, mais il ne soutiendrait certainement pas une position incompatible avec les obligations prévues par le droit international humanitaire. Il peut, bien sûr, rappeler à un État ses obligations à cet égard selon le DIH ou le droit international. Si, par exemple, les autorités d'un État décident de régler le problème des personnes présumées coupables de crimes de guerre (ou de graves violations des droits de l'homme) par une loi d'amnistie, il faut attirer leur attention sur le fait que ne pas poursuivre ces personnes ou les extradier constituerait une violation des obligations juridiques internationales de l'État<sup>17</sup> et peut-être également de lois nationales. L'État doit aussi être conscient que les personnes ayant obtenu l'amnistie ne bénéficient pas de l'immunité dans d'autres États ni devant des tribunaux internationaux<sup>18</sup>. En prenant sa décision, il doit se demander si l'objectif qu'il vise par l'amnistie (assurer la paix) n'est pas, en fin de compte, compromis par une action contraire à la primauté du droit. Ces considérations soulèvent les questions suivantes : à quoi servent l'action en justice ou la punition ? Quel est le rôle de la répression pénale dans la recherche de la justice, de la paix et de la réconciliation ?

La question de l'amnistie illustre elle aussi la nécessité pour le CICR de trouver un équilibre entre des intérêts contradictoires. Par exemple, l'institution ne devrait-elle pas promouvoir l'octroi d'amnisties subordonnées à l'exigence que les bénéficiaires fournissent des informations sur des personnes disparues ? Cela contribuerait certainement à mettre fin au supplice de familles qui attendent des nouvelles d'un proche et, en ce sens, le CICR remplirait sa mission. Cependant, il convient de rappeler que la décision d'accorder des amnisties est extrêmement politique. Promouvoir l'octroi d'amnisties sous conditions dans un contexte spécifique risquerait de nuire à l'image du CICR dans le monde, et en particulier à son image d'institution neutre et impartiale. De plus, prôner une telle amnistie pour des crimes graves serait sans doute doublement risqué : cela pourrait restreindre la latitude d'action du CICR, parce qu'une telle démarche lui ferait perdre de sa crédibilité et que d'autres personnes ayant besoin d'aide mais n'ayant pas de proches disparus risqueraient de ce fait de recevoir moins d'assistance ; et cela dénoterait un manque de clairvoyance, parce que la priorité serait donnée à l'élucidation du sort des personnes disparues aux dépens des besoins de leurs familles, notamment du besoin de voir les coupables répondre de leurs actes. Néanmoins, comme le montre l'expérience de l'échange « amnistie contre vérité » en Afrique du Sud, certaines sociétés sont prêtes à renoncer à ce que les violations graves des droits de l'homme soient punies en échange de plusieurs éléments : une reconnaissance officielle des torts commis, un compte rendu historique précis d'où l'on pourrait tirer des leçons afin d'éviter de futures situations de violence, un dialogue public entre différents groupes de la société et la capacité, pour les victimes et le reste de la population, d'oublier au lieu de se borner à fournir des preuves dans une affaire pénale. Pour les auteurs de crimes graves, la participation à une

---

<sup>17</sup> Surtout pour les crimes de guerre pour lesquels il existe une obligation absolue de poursuivre en justice (par opposition à une juridiction universelle obligatoire dans le cas des conflits armés non internationaux).

<sup>18</sup> Il ne serait pas contraire à l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de poursuivre dans un autre État un accusé qui a bénéficié d'une amnistie dans son propre État, sur la base de la juridiction universelle. Les procédures d'octroi d'amnistie n'équivalent pas à des « acquittements » au sens de l'article 14.7, le principe *ne bis in idem* énoncé dans cette disposition ne s'applique pas. Même s'il était admis que les procédures de certaines commissions de Vérité et réconciliation ont un caractère suffisamment judiciaire pour répondre au critère *ne bis in idem*, le Comité des droits de l'homme a jugé que l'article 14.7 n'interdit pas les poursuites pour le même fait dans un autre État. *A.P. c. Italie*, communication n° 204/1986, 2 nov. 1987, document des Nations Unies A/43/40, 242 ; Menno T. Kamminga, « Lessons learned from the exercise of universal jurisdiction in respect of gross human rights offences », *Human Rights Quarterly*, vol. 23, 2001, pp. 940, 958 et n.81.

commission de Vérité peut avoir une qualité rédemptrice que n'a pas un procès pénal. Le CICR est sensible à ces considérations et se montre par conséquent prudent dans son soutien aux commissions de Vérité, en étant attentif aussi aux problèmes évoqués plus haut.

## Conclusion

Parvenir à la réconciliation nationale tout en continuant à combattre l'impunité est un sujet que le CICR a brièvement abordé dès 1996 dans le cadre de son premier atelier sur le droit international humanitaire et la protection<sup>19</sup>. Les participants à l'atelier ont conclu que « le dilemme que semble poser la double ambition de traduire les coupables en justice tout en favorisant la réconciliation nationale est en réalité un faux dilemme : si l'on ne s'attaque jamais de façon adéquate au cycle de l'impunité, il n'y aura jamais de vraie réconciliation<sup>20</sup> ». Si cette apparente incompatibilité d'objectifs peut s'avérer fautive, le CICR n'en reste pas moins confronté à des dilemmes dans son action, et se doit de mettre en balance son devoir envers les victimes d'un conflit armé et les efforts accomplis par la société pour mettre au jour la vérité et prévenir de futures violences. Les commissions de Vérité et réconciliation doivent faire face au même type de problème. Pour beaucoup, elles représentent la possibilité, à terme, de pardonner et d'oublier ; pour d'autres, au contraire, elles représentent un premier pas vers les poursuites pénales. Ce qui est incontestable, c'est qu'il n'existe aucun modèle universel pour ces commissions. Cela n'est pas seulement dû à la diversité des contextes, mais aussi aux interprétations divergentes du terme « réconciliation<sup>21</sup> ». Les mécanismes en place dépendent du contexte, et le CICR doit agir en conséquence. S'il veut pouvoir garder accès aux zones de conflit armé et entretenir un dialogue constructif avec toutes les parties, sa coopération avec les commissions de Vérité – tout comme sa coopération aux procédures pénales engagées contre les personnes suspectées de crimes de guerre – est restreinte non seulement par son mandat en faveur des victimes du conflit armé se déroulant dans le contexte concerné, mais aussi par la perspective de l'ensemble de son action et de ses activités futures dans d'autres pays. Par ailleurs, son rôle de gardien du droit international humanitaire peut être en contradiction avec les clauses d'amnistie adoptées par les protagonistes des commissions de Vérité, qui empêchent de poursuivre des personnes impliquées dans des crimes internationaux graves. Dans ces limites, le CICR peut coopérer, et a effectivement coopéré, avec des commissions de Vérité – et ce d'autant plus qu'ils ont un objectif commun, à savoir redonner un sentiment de dignité aux victimes de violences et d'autres actes illicites.

---

<sup>19</sup> Voir *Protection – toward professional standards: Report of workshop* (17-19 mars 1998), Carlo Van Flüe & Pascal Daudin (directeurs de publication), disponible auprès du CICR (ISBN 2-88145-096-2).

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 74 (traduction CICR). Pour des conclusions supplémentaires, voir pp. 74-75.

<sup>21</sup> *Le Petit Robert*, donne comme définition de « réconcilier » : « remettre en accord, en harmonie (des personnes qui étaient brouillées) ». *Le Petit Robert de la langue française*, Dictionnaires le Robert, Paris, 2005. Dans le cadre d'un conflit politique ou d'une situation de violence, la réconciliation a été décrite comme « l'adoption d'un compromis conciliatoire mutuel entre deux groupes ou personnes en conflit ou précédemment en conflit » (traduction CICR) : Louis Kriesberg, « Paths to varieties of inter-communal reconciliation », communication présentée à la 17<sup>e</sup> Conférence générale de l'International Peace Research Association, Durban, Afrique du Sud, 22- 26 juin 1998.