

**La justice dans l'Etat**  
**M. Michel CARRIÉ,**  
**Spécialiste de programme à l'Organisation internationale de la Francophonie**

En introduction à un court article sur cette thématique en 1979, le Professeur TERRÉ écrivait alors « entre la justice et le temps de crise, il y a, probablement plus qu'ailleurs, un antagonisme évident : celui du stable et du mouvant. La justice pense Pascal, « c'est ce qui est établi ». Or les crises menacent, ébranlent ou même détruisent ce qui est établi. Pendant ou après la tourmente, il s'agit de savoir comment la justice se comporte », ou serais-je tenté d'ajouter ici : comment la justice est en mesure de se comporter.

En effet, d'ordinaire, la justice, la justice efficace et garante de l'État de droit, bien que généralement en retard sur les besoins du présent pour les citoyens, supporte sans rupture les répercussions de l'évolution sociale.

En situation de crise, en revanche, il est patent que la justice ne peut jouer son rôle d'organisateur, de régulateur des rapports sociaux et de garant de la norme, dans ou pendant le chaos, puisque par essence le chaos n'est ni organisable, ni régulier.

Il faut alors constater que la justice fait défaut.

Toutefois dans les faits, la société, l'État, ne peuvent fonctionner longtemps sans justice. Il incombe alors aux deux autres pouvoirs d'aider, de contribuer, au rétablissement du fonctionnement ou d'un fonctionnement du troisième, le pouvoir judiciaire.

Ce, d'autant plus que la crise implique nécessairement une forte atteinte aux droits, à tous les droits, et par voie de conséquence une non moins forte et prégnante attente de justice de la part de la population, des citoyens et de la société.

Le sujet est donc vaste, d'autant plus que les types de crises sont variés et imprévisibles, et je ne saurais prétendre ici à l'exhaustivité.

Dans tous ces cas les deux pouvoirs, exécutif et législatif, sont atteints, entravés, dévoyés, illégitimes ou détruits plus ou moins profondément et durablement. La justice dysfonctionne alors parce qu'elle ne peut plus compter sur les éléments de l'État, un ordre public minimal qui appuient son action et l'exécution de ses décisions.

Longtemps sur la base de la « théorie des pouvoirs de crise », on a pu et l'on peut encore expliquer et justifier l'existence « d'atteintes à la légalité » qui légitimeraient alors la création, au nom de la « raison d'État » ou d'un pouvoir révolutionnaire, de juridictions spéciales aussi diverses et variées que l'a permis l'imagination des hommes, constituant une « justice d'exception ».

Ainsi étaient habituellement traitées les réponses judiciaires aux crises de régime, aux crises avec déstructuration du tissu économique et social, du lien national, ou encore de perte de souveraineté sur une partie du territoire national.

L'action de ces cours pouvait aller des procès politiques qui s'apparentent à une parodie de justice à la mise en œuvre de lois spéciales restreignant les droits et libertés. Dans tous les cas, elles contribuaient aussi à jeter le discrédit plus ou moins durablement et profondément, sur

les juridictions ordinaires et entravaient le plein exercice de la justice dans les pays concernés. Ce fut longtemps le sort réservé à la justice en temps de crise, et en sortie de crise, la bonne administration de la justice étant un accessoire à la solution politique. La justice traditionnelle, ordinaire, passe au second plan parce qu'elle est un pouvoir qui n'est pas immédiatement perçu comme un acteur du retour à l'ordre.

Toutefois l'adoption et la diffusion de normes internationales de protection des droits de l'Homme, combinée à la mise en place de dispositifs internationaux de veille et d'alerte tant intergouvernementaux qu'issus de la société civile, et de mécanismes de réaction internationale très en amont dans la survenue des crises, ont sensiblement modifié ce schéma. Il en a résulté en particulier la mise au point de nouveaux mécanismes transitionnels plus englobant et participatifs.

A cet égard, je voudrais aborder plus précisément ici comment les processus de transition, justice, vérité et réconciliation apparus globalement dans les années 1990 d'abord en Amérique latine, puis ensuite en Afrique et dans le reste du monde, ont ouvert un nouveau champ de traitement et d'organisation de la sortie de crise dans les États, et auquel la justice devrait et pourrait être encore mieux associée.

Ces dispositifs, que la communauté internationale qualifie généralement de justice transitionnelle sont définis par les Nations unies 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 ».

C'est un sujet sur lequel la Francophonie a développé une approche spécifique, d'une part parce que l'espace francophone a connu et connaît un certain nombre de situations de crises graves, et d'autre part parce que depuis vingt-cinq ans l'action de la Francophonie fondée sur ses grands textes de référence en matière d'appui à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, les Déclarations de Bamako (2000) et de Saint Boniface (2006), les récentes Déclarations adoptées par les Chefs d'États et de gouvernement francophones aux XIIIe et XIVe Sommets de Montreux (2010) et Kinshasa (2012) auxquelles il convient d'ajouter les Déclarations qui ont conclu les 3e et 4e Conférences des ministres francophones de la justice au Caire (1995) et à Paris (2008), s'est progressivement construite, structurée et rationalisée, en particulier sur le soutien à ses États membre en situation de crise.

La démarche francophone dans ce domaine est explicitée et illustrée dans un ouvrage paru en janvier 2014, le guide pratique sur les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone. Unique en son genre, ce guide pratique recense l'ensemble des expériences (actuellement 29 et peut être bientôt 30, un nouveau dispositif étant évoqué au Burkina Faso), expériences conduites ou envisagées dans l'espace francophone tout en mettant en évidence la grande variété de ces mécanismes nationaux (commissions d'enquêtes et d'établissement des faits, commissions vérité et réconciliation, justice coutumière ou traditionnelle) et internationaux (tribunaux mixtes et ad hoc).

A titre liminaire la Francophonie préfère parler de processus de transition, justice, vérité et réconciliation, ou de justice en période de transition, plutôt que de justice transitionnelle, non pas par coquetterie, mais parce qu'il apparaît que si la notion de justice en anglais intègre une dimension sociétale, en français elle est plus restrictivement assimilée à la fonction institutionnelle.

L'appellation est donc parfois interprétée comme une justice d'exception qui remplacerait la justice ordinaire, alors même que pratiquement aucun des dispositifs mis en place dans les différentes expériences conduites ou en cours, en particulier dans l'espace francophone, n'ont une dimension juridictionnelle. Le terme soulève alors de faux espoirs et peut même nuire durablement à la confiance des citoyens en leur système judiciaire national.

La reconstruction de la structure étatique et des institutions d'un côté, et la restauration de la Nation au sens du « vouloir vivre ensemble » de l'autre sont les objectifs principaux qui justifient l'instauration d'un processus de justice, vérité et réconciliation. Le projet de reconstruire un État de droit et de restaurer une gouvernance apaisée après la violence politique ou les exactions commises doit en effet permettre, à terme, la refondation d'un rapport politique solide au sein d'une société bien ordonnée et organisée. Car, sans la reconstruction du sentiment d'appartenance commune, point de dialogue national et de réconciliation possibles. Sans la refondation de la mémoire collective en appelant à l'établissement des faits, au pardon, à la réparation, point de possibilité pour les individus de se retrouver dans une identité commune après une période –partagée par force- de violation massive des droits de l'Homme.

Comme vous le savez, les processus de justice, vérité et réconciliation s'ordonnent autour de quatre grands piliers mis en évidence par Louis JOINET dans son rapport sur la lutte contre l'impunité, présentée à la Commission des Droits de l'Homme en 1997 :

Le droit à la justice tout d'abord. La justice en période de transition ne doit pas exclure le droit au juge ; elle doit au contraire garantir l'effectivité de ce droit.

En découle le droit à la vérité. Les enquêtes sont le plus souvent organisées dans le cadre d'institutions qui appartiennent à la famille des Commissions vérité (et réconciliation). Ces commissions ont pour mission « de recueillir [...] des informations permettant de mieux comprendre les mécanismes d'oppression violatrice pour en éviter le renouvellement.

Le droit à réparation vient alors matérialiser la reconnaissance du préjudice établi. La réparation du préjudice peut prendre plusieurs formes. Il peut en effet s'agir d'une indemnisation matérielle, d'une restitution des biens, de mesures de réhabilitation pour les victimes, de mesures symboliques comme par exemple des excuses publiques, une commémoration ou un mémorial.

Enfin, des garanties de non-répétition et des réformes institutionnelles doivent être proposées.

L'instauration des mécanismes de transition, justice, vérité et réconciliation n'est pas exclusive de la poursuite de l'activité des institutions judiciaires quand ces dernières sont encore en place. Reste que les procédures de la justice institutionnelle, formelle, qui visent à réguler les rapports sociaux entre individus et entre les individus et le pouvoir dans une société stabilisée en rendant une justice basée sur la nature de la sanction, peuvent ne plus fonctionner. L'appareil juridictionnel en place est alors confronté à ses limites structurelles parce qu'ont été commises des exactions tellement massives d'une partie contre une autre que la justice classique est dépassée ; parce que les auteurs des exactions sont encore au pouvoir et empêchent, par là-même, la justice de fonctionner ; et enfin parce que la justice formelle fonctionnant sur la base de la preuve - une accusation est formulée, il appartient à la société d'apporter le bien-fondé de cette accusation -, à certaines périodes de l'histoire, la distinction

victime-bourreaux peut être à ce point difficile que l'idée même de preuve ne peut être opératoire.

En effet, si la justice pénale, formelle, doit fonctionner normalement en période post conflictuelle, elle peut être, dans le cas de crises graves bien loin de remplir sa fonction en période de transition en raison du caractère à la fois dérogoire et exceptionnel de la situation à laquelle elle est alors confrontée. Dans ces situations, les processus de transition, justice, vérité et réconciliation doivent permettre d'apporter les éléments de réponses les plus adaptés dans une perspective de lutte contre l'impunité et de refondation du tissu social. Éléments que la justice formelle aura à reprendre pour en assurer ensuite la mise en exécution effective. Car la justice devient dans ces circonstances extrêmes plus une exigence au nom de la pacification sociale que seulement une institution à mobiliser.

C'est là où une articulation plus étroite et impliquée doit être trouvée pour que le relais soit effectif entre transition et restauration de l'État de droit, et donc entre dispositifs de transition (temporaires par excellence) et pouvoir judiciaire garant institutionnel de l'État de droit. C'est aussi la raison du constat qu'en Francophonie l'essentiel des organes de transitions mis en place n'ont pas de compétences juridictionnelles à l'exception de dispositifs internationalisés (chambres mixtes au Cambodge, tribunal spécial au Liban) ou internationaux (tribunaux ad hoc, Rwanda). En revanche, les commissions d'enquête, d'établissement des faits, les commissions vérités et réconciliation font un travail préparatoire fondamental (témoignages, recueil de preuves, recensement des victimes, mobilisation de la population et travail de restauration de la confiance et du projet de vie ensemble). Tous ces éléments doivent, par-delà la mise en œuvre effective des recommandations qui concluent le travail de ces commissions par les pouvoirs publics (souvent difficile à rendre effective), doivent nourrir et appuyer l'action de la justice et contribuer à son efficacité.

Un autre effet induit de ces processus est à noter. La mobilisation qu'ils engendrent, leurs recommandations mettent au premier plan la justice, son indépendance, son rôle au service de l'État de droit et la promotion des droits de l'Homme, et créent une dynamique en faveur de la modernisation et de la réforme de la justice nationale (États généraux de la justice, etc.).

En outre la démarche francophone repose aussi sur le conciliation des impératifs inhérents à la lutte contre l'impunité : veiller à ce que les besoins de justice ne soient pas un obstacle à la paix ; éviter l'amnistie sans discernement et les stigmatisations infamantes ; savoir installer dans le temps les formes de justice (de l'immédiat et du post-conflit à la stabilisation du post-conflit) ; veiller au contenu des accords de paix pour qu'ils ne soient pas des textes de circonstance, trop ambitieux ou irréalistes qui entendent régler de manière radicale et non coordonnée tous les problèmes (apaisement, réconciliation, vérité...) ; et veiller à la complémentarité des mécanismes de justice en période de transition avec les autres formes de justice, locale, nationale, régionale et internationale.

Car si la justice pénale internationale n'est pas, a priori, traditionnellement considérée comme un maillon des processus de justice en période transitionnelle, sa vocation étant essentiellement répressive, la CPI participe incontestablement au processus global par la sanction des responsables des violations massives des droits de l'Homme et la lutte contre l'impunité dans laquelle elle est pivot et, plus généralement, par la veille juridictionnelle qu'elle opère. La conception francophone de la justice en période transitionnelle implique donc la CPI pour plusieurs raisons :

en raison des quatre principes d'intervention sur la base desquels le procureur a bâti sa stratégie : enquêtes ciblées sur les crimes les plus graves ; poursuite des plus hauts responsables seulement ; approche coopérative ; enfin approche positive de la complémentarité, la CPI n'intervenant que si les États se déclarent incompetents. Elle peut donc être une arme pour poursuivre les premiers responsables dont on sait que les actes commis relèvent de sa compétence et dont il est manifeste qu'ils ne seront pas poursuivis au niveau national. Les poursuites et le jugement pouvant avoir un effet sur les situations de conflit ou de sortie de crise, la Cour devient bien, ainsi, un soutien à la justice en période de transition :

- ▶ au regard de la vocation de plus en plus dissuasive de la CPI et des analyses préliminaires qui contribuent à donner plus de visibilité et d'impact à l'action de la Cour. La CPI prend date et prend acte de certaines situations, ce qui influence indéniablement le processus de transition à venir.
- ▶ en raison de la logique d'articulation et de complémentarité entre les niveaux judiciaire internationaux, nationaux et para judiciaires dans laquelle s'insère la justice pénale internationale, qui permet à la dimension juridictionnelle d'être présente dans ces processus, sans pour autant être dominante.

Sur la base de ce constat, la CPI est un partenaire incontournable des processus de reconstruction de la paix et, donc, de la justice en période de transition et un maillon indispensable dans le processus de reconstruction, à condition qu'elle soit saisie dans un temps compatible avec celui du travail des Commissions vérité ou institutions équivalentes. Sous cette réserve, la CPI est une des réponses possibles pour la recherche de vérité et la demande de réparation, prolongeant le travail d'établissement des faits mené par les Commissions vérité et les Commission d'enquête, en sanctionnant les responsables des violations massives des droits de l'Homme. L'établissement de la vérité étant au cœur de toute action de reconstruction, de restauration et de pardon, l'objectif de réconciliation nationale par l'identification de la vérité est le premier moyen de lutte contre l'impunité permettant, ensuite, la poursuite et la sanction des auteurs de violations graves des droits de l'Homme.

L'affirmation croissante de ce rôle de la justice pénale internationale très en amont dans la gestion des crises et des sorties de crise a suscité un débat parfois passionné sur l'opposition qui pourrait exister entre l'objectif de justice et l'objectif de paix, entre justice et réconciliation. Leur mise en œuvre concomitante serait de nature à empêcher la paix et la réconciliation. Il y aurait une hiérarchie politique dans la gestion des crises qui mettrait au premier plan la paix devant le besoin de justice. A ce jour le débat reste vif et n'est pas tranché.

Toutefois, les enseignements de l'analyse des différentes situations de transition conduites dans la Francophonie mettent très clairement en avant le fait que la justice est un facteur indispensable à la paix et à la réconciliation. La reconstruction de l'État de droit reste artificielle et fragile tant que le droit à la justice et à la vérité n'ont pas été satisfaits. Il ne faut pas confondre paix politique, plus déclaratoire qu'effective, et pacification de la société.

La conduite conjointe de ces deux objectifs est assurément plus complexe que leur séquençage mais là aussi l'histoire démontre que l'oubli ou la mise en œuvre partielle du devoir de justice recrée systématiquement les conditions de la Crise (question des Balkans,

commissions mémorielles en Espagne et en Roumanie). En conclusion, permettez-moi de souligner que les récentes journées des réseaux institutionnels de la Francophonie tenues à Paris en mai dernier, avaient réfléchi sur l'apport que les réseaux pourraient apporter à la réflexion francophone sur ces questions de transition et je voudrais souligner la réactivité de l'AHJUCAF qui nous a permis d'aborder ici cette problématique importante.

L'OIF s'en réjouit et vous redit toute sa disponibilité pour appuyer l'action de ses réseaux, en particulier sur la base des propositions faites alors, comme par exemple une réflexion sur la gestion du contentieux en période de crise et de sortie de crise.

Je vous remercie de votre attention.