



**Bruxelles, le 16 novembre 2015
(OR. en)**

13576/15

**COHOM 104
DEVGEN 211
CONUN 204**

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

en date du: 16 novembre 2015

Destinataire: délégations

N° doc. préc.: 13575/15 COHOM 103 DEVGEN 210 CONUN 203

Objet: Soutien de l'UE à la justice transitionnelle
- Conclusions du Conseil (16 novembre 2015)

Les délégations trouveront en annexe les conclusions sur le soutien de l'UE à la justice transitionnelle adoptées par le Conseil lors de sa 3426^e session, tenue le 16 novembre 2015.

**CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR LE SOUTIEN DE L'UE
À LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

Conseil des Affaires étrangères, le 16 novembre 2015

1. L'UE cherche à prévenir les violations des droits de l'homme à travers le monde et, lorsque des violations sont commises, à s'assurer que les victimes aient accès à la justice et à des moyens de réparation et que les responsables répondent de leurs actes¹. Conformément à ces principes, la justice transitionnelle constitue ainsi l'une des toutes premières priorités de l'UE lorsqu'elle intervient dans des situations de violations flagrantes des droits de l'homme et de graves violations du droit international humanitaire et du droit pénal international.
2. Dans le droit fil de l'engagement pris par l'UE, dans son plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie pour la période 2015-2019², d'élaborer une politique de l'UE en matière de justice transitionnelle, le Conseil salue le document de travail conjoint intitulé "Le cadre de l'UE concernant le soutien à la justice transitionnelle"³, présenté par la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne, et adopte le cadre d'action de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle. Par ce cadre d'action, le Conseil affirme l'intention de l'UE de jouer un rôle actif et cohérent, en collaboration avec les pays partenaires et les organisations internationales et régionales, en faveur des processus de justice transitionnelle.
3. Le Conseil considère que la justice transitionnelle fait partie intégrante et est un aspect important de la construction de l'État et de la consolidation de la paix, et qu'elle doit donc s'inscrire dans le contexte plus large des efforts entrepris par l'UE dans les domaines de la réaction aux crises, de la prévention des conflits, du relèvement après un conflit, de la sécurité et du développement.

¹ Droits de l'homme et démocratie: cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE (doc. 11855/12).

² Doc. 10897/15.

³ SWD (2015) 158.

4. L'UE prône une approche globale et à long terme de la justice transitionnelle, visant à lutter contre l'impunité, à fournir reconnaissance et réparation aux victimes, à favoriser la confiance, à renforcer l'État de droit et à contribuer à la réconciliation et à la non-répétition des conflits. Le Conseil souligne qu'il est important d'adopter, dans le cadre de la justice transitionnelle, une démarche centrée sur les victimes, qui permette à celles-ci d'être associées et de participer à un stade précoce aux processus de justice transitionnelle.
5. Le Conseil insiste sur le fait qu'il est important de privilégier, dans le cadre des processus de justice transitionnelle, une approche adaptée au contexte et estime qu'il est nécessaire de faire en sorte que la conception et la mise en œuvre de ces processus soient contrôlées au niveau local et national, sans exclusive et dans le respect des obligations relevant du droit international. L'UE salue, à cet égard, la politique des Nations unies en matière d'amnistie⁴.
6. Le Conseil réaffirme la politique claire d'appui à la Cour pénale internationale énoncée dans la décision du Conseil de 2011 sur la CPI⁵, le plan d'action pour sa mise en œuvre et l'accord de coopération et d'assistance conclu entre la CPI et l'UE⁶. L'UE est consciente du fait que l'obligation de rendre des comptes et la justice sont d'autant mieux assurées que le système judiciaire de chaque État fonctionne efficacement et de manière indépendante, permettant ainsi à la CPI de jouer le rôle qui est le sien, celui d'être un tribunal venant en complément des juridictions nationales. L'UE œuvre en faveur de l'universalité du Statut de Rome en entreprenant des démarches et en soutenant la ratification ou l'adhésion par les pays partenaires, ainsi qu'en les aidant à renforcer leur capacité à s'acquitter des obligations découlant du Statut de Rome.

⁴ Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, doc. S/2004/616 des Nations unies du 24 août 2004, point 10 et point 64 c).

⁵ Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC.

⁶ JO L 115 du 28.4.2006.

7. Le Conseil mesure la nécessité pour l'UE de soutenir à la fois la volonté politique et la capacité technique de procéder à des réformes au niveau national. L'UE reste l'un des plus grands contributeurs financiers du monde en ce qui concerne les initiatives en matière de justice transitionnelle et fournit des financements en faveur de la justice pénale, d'initiatives de recherche de la vérité, de réformes institutionnelles et de programmes de réparations, y compris dans le cadre d'un soutien à la société civile et aux groupes de victimes.
8. L'UE donne en outre la priorité à une justice transitionnelle qui tienne compte des questions liées à l'égalité des sexes, s'intéresse à tous les types de violations et d'exactions subies par les femmes, les filles, les hommes et les garçons et réponde à leurs vulnérabilités et besoins respectifs. À cet égard, les questions d'égalité des sexes doivent être prises en compte dans tous les mécanismes et processus de justice transitionnelle, de leur conception à la mise en œuvre de recommandations. Consciente du fait que les enfants peuvent être à la fois victimes, survivants, témoins et auteurs de violations et d'exactions, l'UE soutient des mesures qui leur permettent d'avoir accès à la justice et d'être associés à l'action menée dans le cadre des mécanismes de justice transitionnelle d'une façon qui contribue effectivement à leur rétablissement et à leur réinsertion.
9. Le Conseil considère que le point de départ du soutien de l'UE en faveur de la justice transitionnelle doit être une analyse précoce de chaque contexte spécifique, portant notamment sur la dynamique post-conflit/post-transition ainsi que sur les causes profondes du conflit. Cette analyse conjointe devrait s'appuyer sur les mécanismes et processus existants et concerner systématiquement tous les domaines pertinents de l'action extérieure de l'UE, comme la réaction aux crises, la prévention des conflits, la justice, la sécurité et le développement, au siège et sur le terrain.
10. Le Conseil juge souhaitable d'intégrer la justice transitionnelle dans la réaction aux crises et dans la consolidation de la paix, notamment lors de toutes les négociations de paix soutenues par l'UE. Il encourage également les représentants spéciaux de l'UE, qui jouent un rôle actif dans les efforts visant à consolider la paix, la stabilité et l'État de droit, à promouvoir l'obligation de rendre des comptes et la lutte contre l'impunité des auteurs de violations et d'exactions.

11. Dans le même ordre d'idées, le Conseil souligne qu'il est important de garantir la cohérence entre la justice transitionnelle et la coopération au développement. L'UE doit veiller à ce qu'un soutien aux processus de justice transitionnelle soit prévu, si nécessaire, et à ce que les processus de justice transitionnelle soient pris en compte lors de la programmation et de la mise en œuvre des programmes nationaux, régionaux et thématiques d'aide au développement.
12. Le Conseil considère que l'UE devrait renforcer sa coopération avec d'autres acteurs dans le domaine du soutien à la justice transitionnelle en continuant à participer aux efforts des Nations unies et des autres partenaires clés au niveau international et régional, afin d'obtenir une cohérence et une efficacité maximales. Il met également l'accent sur l'intérêt que revêtent les connaissances et les contributions des acteurs de la société civile, notamment les ONG, les groupes de réflexion et le monde universitaire, pour les processus de justice transitionnelle.
13. Le Conseil fait observer que l'application du cadre d'action figurant en annexe constitue une entreprise conjointe pour les institutions et les services de l'UE ainsi que pour les États membres, dans les capitales et sur le terrain, et qu'elle relève de leur responsabilité commune. Il invite la Haute Représentante et la Commission, en étroite coopération avec les États membres de l'UE, à commencer à mettre en œuvre le cadre d'action de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle. Ce cadre d'action sera évalué régulièrement et les progrès seront consignés dans les rapports annuels pertinents de l'UE, en particulier le rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie.

Le cadre d'action de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle

Synthèse:

*Le présent document s'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre du **plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie pour la période 2015-2019**, qui comporte, au point 22 b), l'engagement **d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de l'UE en matière de justice transitionnelle**. L'objectif est de **fournir un cadre pour le soutien de l'UE aux mécanismes et processus de justice transitionnelle et de permettre à l'UE de jouer un rôle plus actif et cohérent**, en collaboration avec les pays partenaires et les organisations internationales et régionales. Le présent cadre décrit la manière dont l'UE peut intervenir dans des situations où des exactions, y compris **des violations flagrantes des droits de l'homme et de graves violations du droit international humanitaire**, ont été commises dans le passé, en soutenant une combinaison de mesures adaptées au contexte et destinées à **promouvoir la vérité, la justice, les réparations et des garanties de non-répétition**, c'est-à-dire à assurer la justice transitionnelle. Il a pour fondement et vient compléter la **politique claire de l'UE d'appui à la Cour pénale internationale** et tient compte du cadre et des activités des Nations unies en matière de justice transitionnelle.*

*Il met en outre l'accent sur la façon dont les stratégies de justice transitionnelle sont conçues et mises en œuvre: tout processus de ce type doit être **contrôlé au niveau local et national et ouvert à toutes les parties, tenir compte des questions d'égalité des sexes et respecter les obligations incombant aux États en vertu du droit international**. La participation de la société civile, des victimes, des personnes appartenant à des groupes minoritaires, des femmes et des jeunes à ces processus joue donc un rôle important. La justice transitionnelle est considérée aujourd'hui comme une partie intégrante de la construction de l'État et de la consolidation de la paix et devrait de ce fait s'inscrire également dans le contexte plus large des efforts entrepris par l'UE dans les domaines de la réaction aux crises, de la prévention, de la sécurité et du développement.*

I. Définition et objectifs de la justice transitionnelle

Dans le rapport du Secrétaire général des Nations unies sur le rétablissement de l'État de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, la justice transitionnelle est décrite comme "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. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures"¹. Cette définition est celle qui est la plus communément utilisée de nos jours et qui est appliquée par l'UE. Elle englobe les quatre volets fondamentaux de la justice transitionnelle, à savoir:

- la justice pénale;
- la vérité;
- les réparations; et
- des garanties de non-répétition/une réforme institutionnelle.

Ces quatre volets figurent dans les instruments internationaux existants dans le domaine de la justice transitionnelle. Ils constituent des points de référence pour l'approche de l'UE en matière de justice transitionnelle, **qui vise à atteindre les objectifs décrits ci-après**, afin de prévenir la répétition des crises, de poursuivre les crimes les plus graves qui préoccupent l'ensemble de la communauté internationale et d'éviter de nouvelles violations des droits de l'homme².

¹ Doc. S/2004/616.

² Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, 9 août 2012, doc. A/HRC/21/46, p. 5.

- a) **Mettre fin à l'impunité:** les victimes de graves crimes internationaux n'obtiendront vraiment justice que si les auteurs de ces crimes sont traduits en justice et amenés à répondre de leurs actes devant des juridictions équitables et efficaces au niveau tant national qu'international, qui permettent la participation des victimes et fassent en sorte que leurs voix soit entendues et prises en considération. Les poursuites contribuent également à décourager la commission future de tels crimes. Cet élément tire son origine des procès et des principes de Nuremberg et de Tokyo, qui constituent l'une des pierres angulaires de l'ordre juridique international actuel.
- b) **Offrir reconnaissance et réparation aux victimes:** La justice transitionnelle passe par la reconnaissance des souffrances endurées par les victimes. Cette seule reconnaissance n'est toutefois pas suffisante. Il convient en effet de reconnaître que les victimes détiennent des droits tels qu'un recours effectif et l'obtention d'une réparation adéquate. Les processus post-conflit et post-transition doivent faire en sorte que les victimes ne subissent pas de nouvelles persécutions ou de nouveaux traumatismes.
- c) **Favoriser la confiance:** Les quatre volets de la justice transitionnelle visent à promouvoir la confiance en restaurant la foi dans les institutions de l'État et en contribuant à réaffirmer les valeurs sociales en vertu desquelles les violations et les exactions ne seront ni tolérées ni autorisées à se reproduire, favorisant ainsi le rétablissement du tissu social de la société.
- d) **Renforcer l'État de droit:** Les mesures de justice transitionnelle devraient contribuer à rétablir et à renforcer l'État de droit. Le rétablissement de l'État de droit ne devrait pas s'entendre uniquement au sens strict, à savoir comme consistant à réformer les lois et les institutions, mais devrait aussi viser, plus concrètement, à faire en sorte que nul ne soit au-dessus des lois, que les institutions soient dotées de ressources adéquates et tenues de rendre des comptes et que la population dispose d'un droit d'accès égal et effectif à la justice. Cela est d'autant plus important que les interventions dans le cadre de la justice transitionnelle ont parfois lieu dans des pays ou sur des territoires où l'État de droit était inexistant ou a subi de graves violations durant le conflit ou sous des régimes autoritaires.

e) **Contribution à la réconciliation:** Un processus de justice transitionnelle qui lutte contre l'impunité, assure la reconnaissance des victimes, établit l'État de droit et favorise la confiance a également pour but de contribuer à un processus de réconciliation. La réconciliation cherche à redessiner les liens entre les individus et à permettre à la société de tourner le dos à un passé marqué par les divisions pour envisager un avenir commun. Les mesures juridiques et institutionnelles seules ne suffiront pas. Il peut également être nécessaire de prendre des initiatives privilégiant la dimension plus personnelle d'une transition, comme des excuses officielles, des monuments commémoratifs et la réforme des systèmes éducatifs³. La réconciliation ne saurait toutefois se substituer à la justice ni être considérée comme un objectif indépendant de la mise en œuvre globale des quatre volets de la justice transitionnelle qui ont été examinés en détail ci-dessus. En outre, si la justice transitionnelle est un élément essentiel du processus de réconciliation, d'autres composantes, comme la sécurité et le développement, sont tout aussi importantes.

³ Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, 9 août 2012, doc. A/HRC/21/46.

II. La base du cadre d'action de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle

Les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit sont au centre de l'action extérieure de l'UE. L'article 21 du traité sur l'Union européenne réaffirme que l'action de l'UE sur la scène internationale repose sur ces principes.

Les récentes politiques de l'UE sont conformes à ce cadre juridique, comme en attestent les communications de 2011 concernant respectivement un programme pour le changement⁴ et l'appui budgétaire⁵, et les conclusions du Conseil y relatives, de même que le cadre stratégique en matière de droits de l'homme et de démocratie, adopté par le Conseil le 25 juin 2012⁶. Le cadre stratégique réaffirme expressément la ferme volonté politique de l'UE de prévenir les violations des droits de l'homme à travers le monde et, lorsque des violations sont commises, de s'assurer que les victimes aient accès à la justice et à des moyens de réparation et que les responsables répondent de leurs actes. Il précise également que l'UE continuera à promouvoir l'application effective du droit international humanitaire⁷ et luttera énergiquement contre l'impunité des auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme et de graves violations du droit international humanitaire, y compris les violences sexuelles et sexistes, en particulier à travers son soutien à la Cour pénale internationale (ci-après la CPI).

Déterminée à promouvoir la paix, la démocratie, les droits de l'homme et le développement, l'UE est déjà un acteur important dans le domaine de la justice transitionnelle et dispose de la base juridique et politique pour apporter et développer un soutien plus cohérent en faveur de la justice transitionnelle. Cette base comprend les actions décrites ci-après.

⁴ COM(2011) 637 final.

⁵ COM(2011) 638 final.

⁶ Doc. 11855/12, annexe II.

⁷ L'UE figure parmi les principaux défenseurs du droit international humanitaire et des principes humanitaires et continue de mettre en œuvre les lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit humanitaire international, adoptées en 2005 et mises à jour en 2009, qui servent d'instrument pour promouvoir le respect du droit international humanitaire par les États tiers et les acteurs non étatiques.

1. L'UE soutient résolument le Statut de Rome et la CPI. Sa **politique claire d'appui à la CPI** repose sur une décision du Conseil de 2011⁸ et sur le plan d'action relatif à sa mise en œuvre⁹. La CPI est la seule juridiction pénale internationale permanente dotée d'une ambition mondiale. Dans le même temps, l'UE est consciente du fait que l'obligation de rendre des comptes et la justice sont d'autant mieux assurées que le système judiciaire de chaque État fonctionne efficacement et de manière indépendante, permettant ainsi à la CPI de jouer le rôle qui est le sien, celui d'être un tribunal de dernier ressort, venant en complément des juridictions nationales, conformément au "principe de complémentarité"¹⁰. L'UE et ses États membres apportent un soutien aux pays tiers pour les aider à développer et renforcer leur capacité à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du Statut de Rome, par exemple en promouvant la législation nationale mettant en œuvre le Statut de Rome et en soutenant les programmes en faveur de la justice et de l'État de droit axés sur la justice pénale, comme préconisé dans le document intitulé "Toolkit for bridging the gap between International and National Justice"¹¹.

⁸ Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC (JO L 76 du 22.3.2011, p. 56).

⁹ Les principes du statut de Rome, ainsi que ceux qui régissent le fonctionnement de la CPI, sont parfaitement conformes aux principes et objectifs de l'Union. La CPI a été créée pour mener des enquêtes sur les personnes soupçonnées d'avoir commis les crimes les plus graves, les poursuivre et les juger, afin de contribuer à prévenir de tels crimes. Les crimes graves qui relèvent de la compétence de la CPI, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ainsi que le crime d'agression, touchent l'ensemble de la communauté internationale ainsi que l'Union et ses États membres.

¹⁰ La CPI ne se substitue pas aux systèmes nationaux de justice pénale mais vient plutôt les compléter. Elle peut mener des enquêtes sur des personnes et, lorsque cela est justifié, les poursuivre et les juger uniquement lorsque l'État qui est compétent pour connaître de l'affaire n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites, ou en cas d'inaction complète de la part de l'État concerné. En vertu du principe de complémentarité, la responsabilité de juger les auteurs de crimes relevant de la compétence de la CPI continue d'appartenir en premier ressort aux États.

¹¹ Document de travail commun sur la promotion du principe de complémentarité: *Toolkit for bridging the gap between international and national justice*, SWD (2013) 26 final.

2. En novembre 2007, le Conseil a approuvé la communication intitulée "**Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité - s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles**", en soulignant qu'il était important que les réponses de l'UE soient adaptées aux caractéristiques spécifiques de la situation de fragilité¹². C'est dans cette optique qu'a été adopté le "**concept relatif au renforcement des capacités de l'Union dans le domaine de la médiation et du dialogue**", dans lequel il est indiqué que l'UE devrait examiner au cas par cas la meilleure façon d'appuyer les mécanismes de justice transitionnelle, et notamment le meilleur moyen de lutter contre l'impunité. Le Conseil a également rappelé que les efforts de médiation de l'UE doivent respecter pleinement et soutenir les principes du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire¹³.
3. **L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs**, exposée dans la communication conjointe de l'UE de 2013 et dans les conclusions du Conseil de mai 2014, couvre toutes les étapes du cycle d'un conflit ou d'une crise, y compris le redressement rapide, la stabilisation et la consolidation de la paix. L'UE a pour objectif d'aider les pays à retrouver le chemin d'un développement durable à long terme, au moyen de mesures adaptées à chaque contexte et motivées par la réalité de la situation sur le terrain¹⁴.

¹² Conclusions du Conseil des 19 et 20 novembre 2007 intitulées "Une réponse de l'UE aux situations de fragilité", saluant la communication COM (2007) 643 final.

¹³ Conclusions du Conseil du 17 novembre 2009 approuvant le concept relatif au renforcement des capacités de l'Union dans le domaine de la médiation et du dialogue (doc. 15779/09) http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf

¹⁴ Conclusions du Conseil du 12 mai 2014 sur l'approche globale de l'UE, et communication conjointe au Parlement européen et au Conseil intitulée "L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs", http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

4. Dans le cadre de ses **missions et opérations PSDC**, l'UE intervient dans des situations de conflit et de crise où les séquelles laissées par les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité et d'autres violations flagrantes des droits de l'homme sont ou peuvent devenir importantes. Le **concept de l'UE pour le soutien apporté à la réforme du secteur de la sécurité (RSS)**¹⁵ tient compte du rôle que peuvent jouer les missions PSDC pour soutenir les mécanismes de justice transitionnelle qui présentent un intérêt pour la réforme du secteur de la sécurité. De même, l'un des principes du **concept de l'UE pour le soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR)**¹⁶ est que l'UE devrait veiller au respect des droits de l'homme et mettre en œuvre le soutien aux activités de DDR dans le domaine de la réconciliation et de la justice transitionnelle.
5. **Les États membres de l'UE ont acquis une riche expérience en matière de gestion du passé.** De nombreux pays européens ont participé à des processus de justice transitionnelle, dont certains se poursuivent encore aujourd'hui. Plusieurs États d'Europe continuent d'être confrontés à l'héritage qu'ils ont eux-mêmes laissé dans des pays tiers. Leur expérience oriente l'action extérieure de l'UE dans ce domaine.
6. Enfin, et surtout, l'UE est l'un des **plus grands contributeurs financiers du monde en ce qui concerne les initiatives en matière de justice transitionnelle**, notamment par l'intermédiaire de ses instruments géographiques et thématiques d'assistance extérieure. L'UE devrait rester, au cours de la période 2014-2020, le plus grand pourvoyeur d'aide à l'échelle internationale dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit, des réformes et de la bonne gouvernance dans les secteurs de la justice et de la sécurité, de l'égalité des sexes et du soutien aux groupes vulnérables.

¹⁵ Concept de l'UE pour le soutien apporté à la réforme du secteur de la sécurité (RSS), 13 octobre 2005, doc. 12566/4/05,

¹⁶ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>
Conclusions du Conseil du 15 décembre 2006 (doc. 16879/1/06) approuvant le concept de l'UE pour le soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR), https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/links-between-security-and-development/security-sector_en

Le soutien à la justice transitionnelle est une question qui relève de plusieurs instruments. Le présent cadre est destiné à orienter le soutien apporté par l'UE en matière de justice transitionnelle dans le contexte de son action extérieure et poursuit les objectifs suivants:

- **renforcer la position de l'UE** en matière de justice transitionnelle et améliorer la cohérence et l'efficacité de son action dans ce domaine;
- promouvoir **une approche globale** de la justice transitionnelle, en vue d'obtenir des sociétés pacifiques, justes et démocratiques fondées sur l'État de droit et le respect des droits de l'homme, de favoriser la reconnaissance et la réparation des dommages subis par les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, de lutter contre l'impunité, d'encourager la confiance, de contribuer à la réconciliation et de prévenir la répétition future des violations ou des exactions.

III. Éléments de la justice transitionnelle

Comme indiqué ci-dessus, la vérité, la justice, les réparations et des garanties de non-répétition/une réforme institutionnelle constituent les quatre volets de la justice transitionnelle. Chaque volet se compose de diverses mesures, à la fois judiciaires et non judiciaires.

1. **Justice pénale:** L'obligation faite aux États d'enquêter sur les "crimes graves selon le droit international" et de poursuivre leurs auteurs est aujourd'hui fermement ancrée dans les traités. Le statut de la CPI dispose qu'"il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux"¹⁷. L'Assemblée générale des Nations unies a également confirmé que "les États ont l'obligation d'enquêter et, s'il existe des éléments de preuve suffisants, le devoir de traduire en justice la personne présumée responsable et de punir la personne déclarée coupable de ces violations"¹⁸. Il ne peut y avoir d'impunité pour cet ensemble de crimes graves selon le droit international¹⁹. Cela correspond à l'héritage des procès de Nuremberg et de Tokyo. Les termes "crimes graves selon le droit international" sont définis par les Nations unies, dans l'"ensemble de principes actualisé pour la lutte contre l'impunité"²⁰, comme englobant les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire²¹.

¹⁷ Préambule, sixième paragraphe.

¹⁸ Doc. A/RES/60/147.

¹⁹ Pour un examen détaillé de la question des amnisties, voir le chapitre IV.

²⁰ Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, doc. E/CN.4/2005/102 et E/CN.4/2005/102/Add.1.

²¹ Ibid., p. 6: "(...) l'expression 'crimes graves selon le droit international' s'entend des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et à leur Protocole additionnel de 1977 et d'autres violations du droit international humanitaire qui constituent des crimes selon le droit international, des génocides, des crimes contre l'humanité et d'autres violations des droits de l'homme protégés internationalement qui constituent des crimes selon le droit international et/ou dont le droit international exige des États qu'ils les sanctionnent pénalement, comme la torture, les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires et l'esclavage".

Outre la question de l'impunité de droit (lorsque les lois sont inadéquates, soit parce qu'elles ne criminalisent pas des comportements qui devraient l'être, soit parce qu'elle évitent à leurs auteurs d'être poursuivis), la question de l'impunité de fait peut également se poser en raison des situations difficiles observées dans les sociétés sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire. Un nombre important de victimes et d'auteurs de crimes, la faiblesse des institutions de l'État, une volonté politique insuffisante et un manque de compétences pour traiter les crimes de masse sont autant de facteurs susceptibles de contribuer à l'impunité de fait. Seule une approche globale et concrète peut permettre de résoudre ce problème. Celle-ci pourrait englober des mesures législatives, une action répressive, une réforme judiciaire et un renforcement des capacités, et devrait prévoir une coopération étroite avec les victimes et la société civile. Il est également essentiel de mettre en place rapidement des stratégies cohérentes et efficaces en matière d'enquête et de poursuites. Il convient d'établir des listes d'experts impartiaux et hautement qualifiés qui peuvent être rapidement déployés pour aider les gouvernements à mener des enquêtes indépendantes. Les poursuites engagées au niveau national devraient se fonder sur des objectifs clairs et une enquête portant sur tous les types de crimes et toutes les parties d'un conflit, quels que soient les auteurs présumés. Souvent, en raison de l'ampleur des violations commises pendant un conflit ou une dictature, il n'est pas possible de traduire en justice tous leurs auteurs. Les stratégies en matière de poursuites devraient accorder une importance particulière à la dimension systémique et/ou structurelle des violations massives. Lorsque ces stratégies hiérarchisent les types d'affaires ou d'auteurs présumés ou en ciblent certains, cela devrait avoir lieu sur la base de critères clairs. L'action menée dans le domaine de la justice pénale doit également respecter les principes du droit à un procès équitable, de la légalité et de l'accès des victimes à la justice. Elle devrait s'accompagner d'une stratégie solide de communication et de sensibilisation, afin d'établir un lien avec les victimes et les communautés touchées, et de contribuer à rétablir la confiance dans les institutions judiciaires nationales. La création de juridictions hybrides associant niveaux national et international ou le recrutement temporaire d'effectifs internationaux, y compris des procureurs et des juges, au sein du système judiciaire national, pourrait également jouer un rôle à cet égard.

Position de l'UE: L'UE souligne qu'il importe que chaque État garantisse l'administration de la justice ainsi que l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, et qu'il suscite une volonté politique lui permettant d'exercer sa compétence pénale à l'égard des auteurs de crimes graves selon le droit international²². En conséquence, l'UE **soutient les réformes des législations pénales nationales** visant à s'assurer que celles-ci respectent le droit international, ainsi que **des initiatives s'attachant à mettre en place ou à renforcer des stratégies et des capacités nationales en matière judiciaire, d'enquête et de poursuites, une défense en justice appropriée, et une protection et une assistance à long terme pour les témoins et les victimes**. Dans les affaires où la CPI intervient, l'UE l'aide à remplir son mandat et encourage à coopérer avec elle. Le cas échéant, l'UE **soutient également d'autres moyens de rendre justice** (pratiques de médiation ou mécanismes traditionnels conformes aux normes internationales), qui peuvent venir compléter des procédures pénales formelles.

2. **Initiatives de recherche de la vérité:** Le droit à la vérité est inscrit dans des instruments juridiques et stratégiques internationaux²³ et a été confirmé par la Cour interaméricaine comme par la Cour européenne des droits de l'homme²⁴, ainsi que par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples²⁵.

²² Des orientations sont disponibles dans le rapport du rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, sur la question des stratégies de hiérarchisation des poursuites après des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire, 27 août 2014. Doc. A/HRC/27/56.

²³ Le "droit à la vérité" doit être compris dans le contexte spécifique du protocole additionnel (I) aux conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (articles 32 et 33) et, pour les États qui sont parties à cette convention, de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (article 24). Le droit à la vérité a fait l'objet des résolutions 9/11 et 12/12 du Conseil des droits de l'homme. Il convient également de rappeler qu'un droit à la vérité spécifique peut avoir une qualification différente dans certains systèmes juridiques, à savoir celle de droit à l'information ou de liberté d'information.

²⁴ Affaire El-Masri c. l'ancienne République yougoslave de Macédoine, CEDH, requête n° 39630/09, arrêt du 13.12.2012; affaire Velásquez Rodríguez, Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), (Sér. C) n° 4 (1988); affaire Myrna Mack Chang, CIDH, (Sér. C) n° 101, 274-75 (2003); affaire Bámaca Velásquez, CIDH, (Sér. C) n° 91, 77 (2002); affaire Barrios Altos, CIDH, (Sér. C) n° 75 (2001).

²⁵ La Commission africaine déduit un droit à la vérité du droit à un recours effectif, dont il ferait partie. Voir les directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique de la Commission, document de l'Union africaine DOC/OS(XXX)247; voir aussi la résolution ACHPR/Res.111 (XXXXII) 07: résolution sur le droit à un recours et à réparation pour les femmes et les filles victimes de violences sexuelles (2007), qui reconnaît explicitement l'existence d'un droit à la vérité.

Les commissions de la vérité sont des instruments souples qui, par nature, sont axés sur les victimes et qui peuvent être utilisés à des fins très diverses, notamment pour constituer des archives historiques, mais également pour instaurer un dialogue national au moyen d'auditions publiques et pour formuler des recommandations en vue de différentes réformes. Les processus de documentation et de recherche de la vérité engagés par les commissions de la vérité, les commissions d'enquête ou d'autres missions d'établissement des faits peuvent contribuer aux enquêtes sur des violations des droits de l'homme passées ou en cours, concourant ainsi à la reconnaissance publique de ces violations et de la souffrance des victimes²⁶. S'il est important que les personnes concernées connaissent la vérité, il est également indispensable que la société dans son ensemble apprenne la vérité sur les violations commises, y compris l'identité de leurs auteurs, ainsi que les motifs, les faits et les circonstances dans lesquelles ces violations ont eu lieu. L'obligation qui incombe aux États de conserver des archives et d'autres éléments de preuve et de faciliter la connaissance de ces violations est essentielle pour que le droit à la vérité acquière une dimension sociétale²⁷. Les rapports et les recommandations des commissions de la vérité, ainsi que la collecte et l'archivage des informations, peuvent se révéler utiles dans le cadre des poursuites, des programmes de réparations et des réformes institutionnelles. Garantir le droit d'accès des citoyens, et notamment des victimes, aux informations et aux documents publics permet de parvenir à la vérité et de rétablir la confiance dans les institutions nationales. Les commissions de la vérité peuvent venir compléter les poursuites pénales, mais elles ne peuvent pas s'y substituer. Elles ne peuvent avoir pour fonction d'octroyer des amnisties pour des crimes graves selon le droit international, ce qui a d'ailleurs rarement été le cas en pratique.

Position de l'UE: L'UE encourage les initiatives de recherche de la vérité fondées sur le droit international et les bonnes pratiques. Elle est favorable à une coopération étroite entre les commissions de la vérité, les groupes de victimes et la société civile, tant avant que pendant les travaux de ces commissions, ainsi que durant les phases de mise en œuvre et de suivi. L'UE encourage les États à appliquer les recommandations des commissions de la vérité et à préserver la mémoire en prenant des mesures telles que la conservation d'archives et d'autres éléments de preuve. L'UE est consciente qu'il importe de renforcer la qualité de la documentation et les efforts d'établissement des faits pour rendre la divulgation de la vérité efficace.

²⁶ Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1.

²⁷ Résolution 2005/26 de la CDH.

3. **Réparations:** Le droit des victimes de violations des droits de l'homme à un recours est inscrit dans le droit international²⁸ et a été réaffirmé dans les principes fondamentaux et directives des Nations unies concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire²⁹. Les programmes de réparations visent à remédier au préjudice subi par les victimes de crimes graves selon le droit international, en fournissant un ensemble de prestations matérielles et/ou symboliques aux victimes. Il peut notamment s'agir d'une compensation financière, de mesures de réhabilitation (par exemple des services médicaux et psychologiques, un soutien pédagogique), de mesures de réinsertion socio-économique, de la restitution de biens ou d'une indemnisation pour leur perte, mais également d'excuses publiques officielles, de la construction de musées et de monuments, ainsi que de l'instauration de journées commémoratives³⁰. Les recommandations formulées par les commissions de la vérité peuvent constituer un cadre dans lequel inscrire une politique de réparation ou comprendre des propositions en vue de la mise en place d'une telle politique. Les possibilités d'accès aux réparations devraient être aussi larges que possible, afin d'éviter une quelconque marginalisation des victimes et de soutenir leur réintégration dans la société et leur participation à celle-ci.

***Position de l'UE:** L'UE encourage une approche en matière de politiques de réparations qui soit participative et axée sur les victimes, en vue de rétablir la justice et d'assurer une réinsertion et une réhabilitation complètes des victimes.*

²⁸ Article 8 de la déclaration universelle des droits de l'homme, article 2 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 6 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 14 de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, article 39 de la convention relative aux droits de l'enfant et article 75 du statut de Rome de la Cour pénale internationale.

²⁹ Doc. A/RES/60/147 de l'Assemblée générale des Nations unies, 2005.

³⁰ Note d'orientation du Secrétaire général des Nations unies sur l'approche des Nations unies en matière de justice transitionnelle:

http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf

4. **Réforme institutionnelle/garanties de non-répétition:** Dans les situations de conflit ou dans les États totalitaires, les institutions publiques sont souvent des instruments de répression et d'injustice et elles peuvent également manquer de capacités techniques. Une réforme institutionnelle peut donc se révéler nécessaire pour consolider l'État de droit et faire en sorte que les pouvoirs publics rendent effectivement compte de leur action, de manière à rétablir la confiance, à prévenir de nouvelles violations des droits de l'homme à l'avenir et à garantir la protection des droits de l'homme. Une réforme institutionnelle devrait comprendre des mesures qui promeuvent l'intégrité, la légitimité et la responsabilité, qui garantissent le respect des principes de représentation et de réactivité des institutions publiques et qui renforcent la surveillance et le contrôle démocratique. La participation, notamment de la société civile, est essentielle dans ce processus. Outre la réforme institutionnelle, les garanties de non-répétition nécessitent de nouvelles mesures telles que la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réintégration et une réforme du système éducatif et de la constitution/une réforme législative. On obtient les meilleurs résultats en complétant les initiatives descendantes par des initiatives ascendantes, qui permettent aux autorités locales, aux citoyens et à la société civile de créer une base solide pour la mise en place d'une gouvernance sans exclusive et d'une démocratie locale.

***Position de l'UE:** L'UE applique les principes susmentionnés lorsqu'elle apporte un **soutien aux réformes des secteurs de la sécurité et de la justice**. L'UE insiste sur **l'importance que revêtent le contrôle civil, la gouvernance et la responsabilité des forces de sécurité**³¹. L'UE soutient les initiatives qui visent à **renforcer le système judiciaire** afin de garantir son indépendance, son impartialité, son accessibilité et son efficacité, ainsi que l'abrogation/la modification des dispositions législatives nationales contraires aux normes internationales. L'UE encourage les États à engager une concertation constructive avec la société civile tout au long du processus de réforme et au-delà. Consciente de la capacité de l'éducation à transformer les sociétés, l'UE **soutient des programmes éducatifs** ainsi que des programmes de formation globaux sur les droits de l'homme et les normes en matière de droit pénal international et de droit international humanitaire, qui tirent les enseignements de l'expérience acquise par les pays concernés en matière de violations. L'UE encourage également les États à accompagner les réformes institutionnelles de **procédures de contrôle et de codes de conduite, en tant que de besoin et dans le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme**. Ces procédures devraient être transparentes, fondées sur des critères clairs et être mises en œuvre par des institutions indépendantes. Il importe de s'assurer que les personnes qui ont été condamnées pour des crimes graves selon le droit international ne puissent plus exercer de fonctions publiques.*

Les mécanismes décrits aux points ci-dessus constituent des exemples observés dans la pratique et ne forment pas une liste exhaustive des moyens d'aborder la question de la justice transitionnelle. Il est nécessaire de faire preuve de souplesse pour répondre efficacement à l'évolution des défis et des exigences liés à la justice transitionnelle.

³¹ Concept de l'UE pour le soutien apporté à la réforme du secteur de la sécurité, 13 octobre 2005, doc. 12566/4/05, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>

IV. Principes directeurs régissant l'action de l'UE dans le domaine de la justice transitionnelle

Lorsqu'elle élaborera des stratégies de soutien à la justice transitionnelle, l'UE s'efforcera de faire preuve de souplesse, en se fondant sur une véritable compréhension des contextes et des besoins spécifiques, et en s'attachant à la viabilité de processus de justice transitionnelle constructifs. Les principes ci-après guideront l'UE dans les efforts qu'elle déploiera en matière de justice transitionnelle dans le cadre de son action extérieure.

1. Faire en sorte que le processus de justice transitionnelle soit contrôlé au niveau national, qu'il soit participatif et consultatif et qu'il comprenne des activités de sensibilisation

La justice transitionnelle ne peut atteindre ses objectifs que si son processus de conception et de mise en œuvre est **contrôlé au niveau national et local et ouvert à toutes les parties**, tout en respectant les normes internationales. Il est essentiel que le processus soit lancé et dirigé par les autorités publiques et les acteurs locaux de la société civile.

Une participation active, libre et constructive permet à tous les titulaires de droits d'exprimer leurs besoins et leurs attentes. Il est fondamental d'identifier les parties prenantes au début d'une stratégie de justice transitionnelle afin de comprendre leurs besoins et leurs exigences spécifiques et d'en tenir compte.

L'information du public est déterminante dans le cadre de tout processus de justice transitionnelle. Des activités de sensibilisation, y compris une consultation publique, la participation des médias et la diffusion d'informations devraient donc permettre d'informer le public sur la finalité des mécanismes de justice transitionnelle; il convient de les axer sur la compréhension des points de vue et des attentes de la communauté et de les adapter afin d'éviter ou de corriger les erreurs d'interprétation et de faire face aux attentes. De telles activités de sensibilisation ne devraient pas se limiter aux grandes villes mais devraient concerner l'ensemble des communautés touchées.

*L'UE soutient le dialogue et la **participation constructive des victimes, de la société civile et d'autres acteurs concernés** à la conception et à la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle, y compris au moyen d'**activités de sensibilisation et de communication appropriées**.*

2. Appliquer une approche adaptée à chaque contexte

Il n'existe pas **d'approche universelle** en matière de justice transitionnelle: chaque approche doit être fondée sur les besoins et les objectifs propres au contexte et au pays concernés. S'il existe différents outils d'analyse tels que l'analyse des conflits³², ou l'évaluation des besoins après un conflit et les cadres de résultats transitoires, pour recenser des facteurs spécifiques, il est nécessaire d'analyser la situation du point de vue de la justice transitionnelle afin de parvenir à une compréhension globale des questions qui se posent dans un contexte particulier. Il s'agit notamment d'évaluer la nature et le rôle des violations et leur incidence sur la population touchée, de manière non discriminatoire, et de **recenser les besoins des différents groupes de victimes**. La dimension internationale des conflits locaux, par exemple la participation de gouvernements ou d'entreprises étrangers, doit également être prise en compte dans l'analyse.

Dans les situations où il n'existe pas de véritable volonté politique de progresser dans la mise en œuvre de processus de justice transitionnelle constructifs, des initiatives informelles élaborées et mises en œuvre au niveau local peuvent donner une impulsion au projet de justice transitionnelle et permettre de lutter contre l'impunité. Des stratégies informelles instaurées parallèlement aux mécanismes formels peuvent également permettre de **renforcer leur incidence politique et sociétale**.

La nature et le degré de l'implication de l'UE, ainsi que les instruments qui seront utilisés pour soutenir la justice transitionnelle, devraient être guidés par ce principe et être définis en fonction du contexte, sur la base d'une analyse et d'une concertation approfondies.

³² Pour ce qui concerne l'analyse des conflits, voir la note d'orientation du SEAE et de la Commission sur le recours à l'analyse des conflits à l'appui de l'action extérieure de l'UE (*Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action*): <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/document/guidance-note-conflict-analysis-support-eu-external-action>

3. Adopter une approche globale à l'égard de la justice transitionnelle en tenant dûment compte du calendrier

Les mesures de justice transitionnelle ne devraient pas être envisagées indépendamment les unes des autres, ou comme étant en concurrence les unes avec les autres, mais plutôt comme **se renforçant mutuellement**. **Un lancement rapide** des processus de justice transitionnelle est souhaitable car il témoigne d'une volonté de lutter contre l'impunité et ouvre la voie à la justice et à l'État de droit.

Chaque élément de la justice transitionnelle joue un rôle important et ne peut se substituer aux autres éléments (par exemple, les commissions de la vérité, les réparations et les réformes institutionnelles ne peuvent se substituer aux poursuites pénales). De fait, chacun de ces mécanismes est plus efficace lorsqu'il est mis en œuvre conjointement avec les autres.

En conséquence, une **approche globale** exige une stratégie cohérente, dans laquelle chaque élément d'une stratégie de justice transitionnelle est mis en œuvre en tenant compte de la nécessité d'autres initiatives, dont l'instauration est rendue possible. Néanmoins, l'expérience montre qu'il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre simultanément tous les éléments d'une stratégie de justice transitionnelle.

Il est essentiel de définir un calendrier réaliste tenant compte du contexte particulier, et de proposer des mesures de justice transitionnelle pertinentes en fonction d'un **environnement favorable** (conditions politiques, sociales, économiques et de sécurité, capacités des structures existantes, position de la société civile).

Il est même possible d'engager des processus de justice transitionnelle pendant les conflits, en rassemblant des documents prouvant les violations commises, en lançant des projets de dialogue et en mettant en place des systèmes d'administration locale ouverts à tous.

*Étant donné qu'il n'est pas possible de prévoir à l'avance l'évolution d'un processus de transition, les activités que l'UE mène à l'appui de la justice transitionnelle devraient tenir compte des développements actuels, en gardant à l'esprit les perspectives à long terme et le fait que le processus de justice transitionnelle **doit s'inscrire dans une approche globale**.*

4. Respecter les normes internationales

Compte tenu du fait que l'action extérieure de l'UE repose sur les principes de la démocratie, de l'État de droit, de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du respect de la dignité humaine et du respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international, l'UE soutient les processus de justice transitionnelle qui **satisfont aux normes internationales**.

La **question de l'acceptabilité des amnisties**³³ se pose souvent pendant les négociations d'accords de paix et lors d'autres processus de transition. En vertu du droit international humanitaire, les États peuvent accorder une amnistie à des personnes ayant participé à un conflit armé non international pour ce qui concerne des crimes de rébellion, de sédition ou de trahison par exemple. Les États peuvent également octroyer une amnistie à des rebelles pour des actes de guerre légitimes (tels que le fait de tuer des membres des forces armées ennemies)³⁴. Cette disposition a pour but d'encourager la réconciliation en libérant les personnes détenues ou sanctionnées au seul motif qu'elles ont participé aux hostilités. Néanmoins, elle ne concerne pas l'amnistie de personnes ayant commis des crimes graves selon le droit international³⁵.

³³ L'amnistie peut être décrite comme des mesures juridiques ayant pour effet:

- a) d'empêcher a priori des poursuites pénales et, dans certains cas, des actions civiles à l'encontre de certaines personnes ou catégories de personnes pour ce qui concerne des actes criminels donnés commis avant l'adoption de l'amnistie; ou
- b) d'annuler a posteriori une responsabilité juridique précédemment établie.

³⁴ Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, article 6, paragraphe 5.

³⁵ HCDH, "Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit - Amnisties", 2009, p. 16.

Nombre de traités internationaux en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire³⁶, largement ratifiés, obligent explicitement les États parties à veiller à ce que certaines infractions fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites, soit en engageant une action pénale à l'encontre des auteurs présumés devant leurs propres juridictions, soit en les renvoyant devant une autre juridiction compétente afin qu'ils soient poursuivis. En conséquence, toute amnistie empêchant qu'une infraction soumise à ce type d'obligation fasse l'objet de poursuites serait incompatible avec les obligations incombant aux États en vertu du traité concerné. Les amnisties concernant des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit humanitaire peuvent également être contraires à l'obligation faite aux États de sanctionner ces crimes en vertu du droit international coutumier. En outre, même lorsque les amnisties sont autorisées en vertu du droit international, elles doivent respecter les droits de l'homme, y compris le droit à un recours ou le droit à la vérité.

Les amnisties qui ont dispensé de poursuites les auteurs de crimes graves selon le droit international dans l'espoir de garantir la paix ont rarement eu les effets escomptés, et il est possible qu'elles aient incité les personnes qui en ont bénéficié à commettre d'autres crimes et ébranlé la confiance dans le système de justice pénale. À l'inverse, des accords de paix ont été conclus sans mesures d'amnistie concernant des violations flagrantes des droits de l'homme ou du droit international humanitaire dans des situations où l'amnistie était pourtant considérée comme une condition indispensable à la paix et où nombreux étaient ceux qui craignaient que des mises en accusation ne prolongent le conflit. En s'opposant à des amnisties créant une impunité pour des crimes graves selon le droit international, cette approche vise à garantir un espace de justice, même lorsque les conditions permettant d'engager des poursuites n'ont pas encore été établies de manière adéquate.

³⁶ Les amnisties qui empêchent d'engager des poursuites à l'encontre de personnes susceptibles d'être juridiquement responsables de crimes de guerre, d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et d'autres violations flagrantes des droits de l'homme ou violations graves du droit international humanitaire ne sont pas compatibles avec les obligations incombant aux États parties en vertu de différentes sources du droit international:

- une amnistie concernant des actes de génocide enfreindrait la convention sur le génocide;
- une amnistie concernant des crimes contre l'humanité ne serait pas compatible avec les obligations incombant aux États en vertu de différents traités;
- les amnisties qui empêchent que des crimes de guerre, commis pendant des conflits armés internationaux ou non, fassent l'objet de poursuites ne sont pas compatibles avec les obligations incombant aux États en vertu des conventions de Genève de 1949, largement ratifiées, et de leurs protocoles de 1977;
- une amnistie concernant des actes de torture violerait les obligations incombant aux États parties en vertu de la convention contre la torture, largement ratifiée, ainsi que d'autres traités.

*L'UE croit fermement au principe selon lequel il ne saurait y avoir de paix durable sans justice. En conséquence, l'UE soutient l'approche adoptée par les Nations unies, qui consiste à s'opposer aux amnisties concernant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les actes de génocide ou les violations flagrantes des droits de l'homme, y compris dans le cadre de négociations de paix*³⁷.

5. Appliquer une approche fondée sur les droits à la justice transitionnelle

Depuis mai 2014, l'Union européenne a intensifié ses efforts visant à assurer la mise en œuvre effective d'une approche fondée sur les droits dans tous les secteurs de sa coopération au développement, en adoptant la boîte à outils "Une approche de la coopération au développement de l'UE fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme"³⁸, puis les conclusions du Conseil y afférentes³⁹.

Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits, les principes et normes en matière de droits de l'homme constituent à la fois un moyen et une fin pour la coopération au développement. Elle modifie l'approche analytique et intègre le respect et l'exercice des droits de l'homme dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des politiques et programmes.

L'UE encourage les processus de justice transitionnelle fondés sur les droits. Elle est convaincue que la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits pérennisera et renforcera l'efficacité de son soutien aux processus de justice transitionnelle. Plus particulièrement, l'UE appliquera les cinq principes d'une approche fondée sur les droits à ses nouvelles activités de soutien à la justice transitionnelle: i) légalité, universalité et indivisibilité des droits de l'homme, ii) participation, iii) non-discrimination, iv) responsabilité et v) transparence.

³⁷ HCDH, "Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit - Amnisties", 2009, HR/PUB/09/1, disponible à l'adresse suivante: www.ohchr.org/documents/publications/amnesties_fr.pdf.

³⁸ Document de travail des services de la Commission intitulé "Tool Box - A Rights Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Co-Operation" (Boîte à outils - Une approche de la coopération au développement de l'UE fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme), doc. SWD (2014) 152.

³⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/142682.pdf.

6. Encourager une approche axée sur les victimes

Une approche axée sur les victimes nécessite une participation précoce et active des victimes et des communautés touchées, y compris diverses catégories ou minorités ethniques, raciales, religieuses et autres. Le droit à la justice des victimes peut aller au-delà de celui qui est défendu dans le cadre d'une procédure pénale. Il convient d'accorder la priorité, autant que faire se peut, aux intérêts et besoins spécifiques des victimes les plus vulnérables. La prise en compte des droits des victimes peut être limitée par la difficulté qu'il y a à éliminer les obstacles à une participation constructive, à trouver des représentants adéquats des victimes et à définir le statut de victime lorsque la distinction entre victime et auteur d'un crime est floue.

L'UE soutient les efforts de sensibilisation déployés à l'échelle nationale qui contribuent à faciliter une participation active des victimes au processus et à recenser les besoins et les points de vue des victimes, tout en s'attachant à répondre aux attentes de ces dernières.

*L'UE encourage les États à adopter une approche de la justice transitionnelle axée sur les victimes qui les place au centre du débat, et elle soutient des mesures visant à garantir la **participation active, la sécurité et la réinsertion** des victimes.*

7. Prendre en compte la question de l'égalité entre les femmes et les hommes

Les inégalités préexistantes entre les femmes et les hommes éclairent à la fois la nature des crimes commis et les conséquences de ces violations. Les victimes ont une expérience des conflits qui englobe des violences sexuelles, mais également d'importantes violations des droits de l'homme et des droits socio-économiques, ainsi que des impacts différenciés selon le sexe des disparitions forcées, des actes de torture, de la perte de membres de la famille et d'autres violations. Il est essentiel que les mécanismes de justice transitionnelle permettent de prendre acte de l'ensemble des violations que subissent les femmes et les filles lors des conflits, ainsi que des besoins différenciés des femmes et des hommes pour ce qui est d'accéder aux processus de justice transitionnelle et d'en bénéficier, et d'y apporter une réponse. À cet égard, les questions d'égalité des sexes doivent être prises en compte dans tous les mécanismes et processus de justice transitionnelle, de leur conception à la mise en œuvre de recommandations. En adoptant l'**approche globale de 2008 pour la mise en œuvre par l'UE des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité** et des résolutions y afférentes⁴⁰, l'UE a souligné sa volonté d'"accroître la participation des femmes et de leur faciliter l'accès à la justice, y compris aux mécanismes de la justice transitionnelle", afin de soutenir le renforcement et la réforme du secteur judiciaire et de renforcer les moyens nécessaires à la poursuite des délits commis contre les filles et les femmes et à la protection des témoins⁴¹. En conséquence, l'UE veillera à ce que son action contribue à améliorer l'accès des femmes et des filles à la justice et à accroître leur capacité à obtenir réparation. Les lignes directrices de l'UE sur les violences contre les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre constituent un cadre stratégique de l'UE utile à cet effet. Par ailleurs, dans leur document de travail conjoint intitulé: "Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020" (Égalité des sexes et émancipation des femmes: changer la vie des filles et des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'UE (2016-2020)), les services de la Commission et du SEAE invitent les délégations de l'UE à concentrer leurs efforts sur l'intégrité physique et psychologique des filles et des femmes. Mettre fin aux violences sexuelles et sexistes dans les situations de conflit ou d'après-conflit constitue un domaine d'action prioritaire pour l'UE, dans le cadre duquel la justice transitionnelle a rôle majeur à jouer pour faire en sorte que les auteurs répondent de leurs actes, prévenir de nouvelles violences et aider les survivants à surmonter les violations subies.

⁴⁰ Résolutions 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) et 2122 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies.

⁴¹ Doc. SEC (2008)/15671/1/08.

*L'UE encourage à investir dans une justice transitionnelle soucieuse d'égalité entre les sexes, qui **lutte contre l'ensemble des violations de droits pendant les conflits, et apporte une réponse aux vulnérabilités et aux besoins respectifs des femmes et des hommes**, et à concentrer les efforts dans ce domaine. L'UE est favorable à ce qu'une **formation** sur la question de l'égalité des sexes dans les conflits, y compris sur le programme concernant les femmes, la paix et la sécurité, soit dispensée au sein des systèmes judiciaire et de sécurité. Elle est également favorable à ce que les femmes jouent un **rôle prééminent** dans le règlement des conflits et la consolidation de la paix. L'UE est consciente du rôle majeur que les femmes défenseurs des droits de l'homme peuvent jouer pour veiller à ce que les femmes et leurs intérêts soient représentés dans les processus de justice transitionnelle.*

8. Adopter une approche tenant compte de la situation des enfants

Les enfants sont touchés par les conflits de diverses manières. Des crimes sont commis à l'encontre des enfants, en particulier lorsqu'ils sont enrôlés, conscrits ou utilisés pour participer à des hostilités. Les écoles constituent souvent une cible privilégiée durant les conflits, en étant détruites ou utilisées par les forces de combat. Toutefois, les enfants peuvent également être touchés par les conflits en subissant la perte de membres de leur famille ou en étant dans l'impossibilité d'accéder à des services de base tels que la santé et l'éducation. Dans certains cas, les **enfants peuvent être à la fois des victimes, des survivants, des témoins et des auteurs de violations**. En conséquence, les enfants sont d'importantes parties prenantes aux processus de justice transitionnelle; ils ont un point de vue unique sur les événements et ont un rôle décisif à jouer dans la construction d'un avenir plus pacifique. Ne pas associer les enfants à ces processus reviendrait à ne pas respecter la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, qui garantit le droit des enfants à la vie, à la survie et au développement, ainsi que le droit des enfants d'exprimer librement leur opinion sur toute question les intéressant. Le programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant⁴², les orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant et sur les enfants face aux conflits armés (2008)⁴³, y compris sa stratégie de mise en œuvre de ces orientations (2010)⁴⁴, ainsi que le "Manuel sur les droits de l'enfant: Intégrer les droits de l'enfant dans la coopération pour le développement", mis au point par l'UE et l'UNICEF (2014), fournissent des orientations en vue d'une approche tenant compte de la situation des enfants.

⁴² Doc. COM(2011) 60 final.

⁴³ http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm.

⁴⁴ Conseil de l'Union européenne (2010), stratégie de mise en œuvre des orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, 2010.

*L'UE soutient des mesures qui protègent et assurent l'accès des enfants à la justice et qui leur permettent d'être associés à l'action menée dans le cadre des mécanismes de justice transitionnelle d'une façon qui contribue à leur rétablissement et à leur réinsertion à long terme et qui respecte le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant énoncé dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. L'UE encourage des mesures qui tiennent compte des besoins spécifiques des enfants victimes et auteurs de violations, y compris en fournissant une **assistance physique et psychologique, en garantissant l'accès à une éducation de qualité** et en dispensant une formation professionnelle.*

9. Inscrire la justice transitionnelle dans le cadre conceptuel de la corrélation entre sécurité et développement

Étant donné que les mécanismes de justice transitionnelle peuvent apporter une contribution importante au lancement de processus de relèvement après un conflit et à la prévention de l'émergence de nouveaux cycles de violence, l'UE est consciente des **liens qui existent entre État de droit, consolidation de la paix, développement et justice transitionnelle**. Dans ce contexte, l'UE vise essentiellement à aider les gouvernements des pays partenaires à fournir à leurs citoyens des services de justice et de sécurité qui soient efficaces et légitimes et fassent l'objet d'un contrôle, conformément aux normes démocratiques, aux valeurs de l'État de droit, aux principes de bonne gouvernance et au respect des droits de l'homme. Dès lors, l'UE soutient les processus de justice transitionnelle tournés vers l'avenir, qui visent à transformer la société en identifiant et en combattant les causes profondes des conflits et des violences susceptibles d'être liées à la discrimination, à la marginalisation ou à la violation de droits sociaux, économiques et culturels. Le soutien que l'UE apporte aux mécanismes et processus de justice transitionnelle repose sur les articles 208 et 212 du TFUE. En conséquence, la justice transitionnelle est considérée comme faisant **partie intégrante de l'aide extérieure de l'UE**.

*Étant donné que la conception et la mise en œuvre réussie des processus de justice transitionnelle sont étroitement liées à la sécurité, à la paix, à la stabilité et au développement durable, le soutien apporté par l'UE aux processus de justice transitionnelle devrait s'inscrire dans le cadre d'une **stratégie de coopération au développement continue et à long terme**.*

V. Mesures visant à mettre en œuvre le cadre d'action de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle

L'UE dispose d'un large éventail d'instruments politiques et financiers pour promouvoir et soutenir les activités de justice transitionnelle. Les processus menés au niveau local seront encouragés et facilités par un mélange approprié d'instruments de l'UE adaptés au contexte spécifique de chaque pays. Les actions ci-après devraient renforcer le rôle de l'UE dans le domaine de la justice transitionnelle et le rendre plus cohérent et plus efficace.

1. Élaborer une réponse appropriée de l'UE sur la base d'une analyse et d'une évaluation approfondies du contexte spécifique

Le soutien apporté par l'UE à la justice transitionnelle dans un pays partenaire devrait commencer par une bonne connaissance de la situation et des problèmes connexes que posent les processus de justice transitionnelle, en exploitant toutes les informations disponibles, y compris le système d'alerte rapide concernant les conflits, les stratégies locales par pays en matière de droits de l'homme et les informations réunies par la société civile. Cette analyse devrait s'appuyer sur le suivi et les rapports établis par les missions de l'UE sur le terrain (délégations de l'UE, missions et opérations PSDC, représentants spéciaux de l'UE et ambassades des États membres), ainsi que sur les rapports émanant d'organes régionaux et internationaux dans le domaine des droits de l'homme, et déterminer la façon dont l'UE peut soutenir la justice transitionnelle, en tenant compte des ressources et de l'action existantes de l'UE dans le pays ou la région concernée. Cette analyse devrait être améliorée par une meilleure coordination et un meilleur partage de l'information entre les états-majors de l'UE, les missions de l'UE sur le terrain et les États membres. Il convient de tenir compte des difficultés que pose le soutien de processus ou de mécanismes de justice transitionnelle lorsque la volonté politique d'appuyer leur mise en œuvre est limitée au niveau national. L'UE devrait faire en sorte que ce soutien ne serve pas à légitimer un processus qui ne répond pas de manière appropriée aux droits et aux besoins des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme dans un contexte donné. Sur la base de cette analyse, l'UE devrait concevoir son soutien à la justice transitionnelle dans une situation particulière de manière souple, en mettant en œuvre les quatre volets mentionnés ci-dessus et en encourageant la maîtrise du processus au niveau local. Les délégations de l'UE devraient contribuer à améliorer la cohérence des actions de l'Union, des États membres et des organisations internationales au niveau des pays.

Actions:

- Le SEAE et les services de la Commission faciliteront une approche globale et pluridisciplinaire de la justice transitionnelle, en assurant la coordination entre toutes les institutions ou services concernés de l'UE et les États membres.
- L'identification rapide du besoin d'une activité de soutien de l'UE adaptée au contexte en matière de justice transitionnelle sera effectuée par les missions de l'UE sur le terrain en concertation étroite avec le gouvernement, la société civile et les autres acteurs concernés. Elle s'appuiera sur une analyse complète des difficultés que pose le soutien de mécanismes de justice transitionnelle lorsque la volonté politique d'appuyer leur mise en œuvre est limitée.
- Le SEAE devrait veiller à ce que tous les acteurs concernés de l'UE soient informés et participent à l'analyse des processus de justice transitionnelle et à la définition du soutien de l'UE à la justice transitionnelle.
- L'UE définira et utilisera un ensemble approprié d'instruments afin de traiter les questions liées à la justice transitionnelle au niveau des pays.
- Les missions de l'UE dans les pays concernés assureront le suivi des processus et activités de justice transitionnelle dans le cadre de leurs activités régulières de suivi et d'élaboration de rapports dans le domaine des droits de l'homme. Le cas échéant, la justice transitionnelle fera partie des stratégies par pays en matière de droits de l'homme.
- Dans leurs rapports annuels, les missions relevant de la politique de sécurité et de défense commune attireront l'attention sur le soutien qu'elles apportent aux processus de justice transitionnelle et sur la réalisation des objectifs de cette dernière.
- Le cas échéant, les rapports des missions de l'UE seront examinés par les groupes de travail compétents du Conseil et/ou par le Comité politique et de sécurité (COPS) afin de définir une action appropriée de l'UE.

2. Intégrer la justice transitionnelle dans la réaction aux crises et dans la consolidation de la paix

La justice transitionnelle contribue aux objectifs de consolidation de la paix, de renforcement des relations entre l'État et la société et d'instauration de l'État de droit. Les principes directeurs mis en lumière à la section IV ci-dessus devraient donc être rattachés aux interventions de l'UE en cas de crise et resitués dans le contexte plus large d'un renforcement des liens entre justice transitionnelle et consolidation de la paix.

L'assistance dans le cadre du volet "réaction en cas de crise" de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix continue à fournir une base pour le développement du soutien aux tribunaux pénaux internationaux et aux tribunaux nationaux *ad hoc*, aux commissions "vérité et réconciliation" et aux mécanismes juridiques permettant le règlement des plaintes en matière de droits de l'homme ainsi que la revendication et la déclaration des droits de propriété, créés conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme et d'état de droit⁴⁵. Par ailleurs, dans le cadre du volet "prévention des conflits, consolidation de la paix et préparation aux crises" de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, l'occasion se présente maintenant de renforcer la capacité globale des acteurs concernés en matière de justice transitionnelle dans les domaines de la médiation, du dialogue et de la réconciliation, des missions civiles de stabilisation et des activités de rétablissement post-conflit⁴⁶.

Les missions de l'UE tiennent également compte des éléments de justice transitionnelle dans leur suivi et leur soutien du renforcement des institutions démocratiques ainsi que dans les réformes des secteurs de la sécurité et de la justice. Elles peuvent, par exemple, promouvoir des mécanismes d'enquête pour le personnel des secteurs de la sécurité et de la justice, soutenir les capacités nationales d'enquête et de poursuite relatives aux graves crimes internationaux, et, le cas échéant, soutenir les enquêtes, les poursuites et autres actions connexes menées par la CPI.

⁴⁵ Article 3, paragraphe 2, point e), du règlement (UE) n° 230/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JO L 77 du 15.3.2014.

⁴⁶ Article 4, paragraphe 1, points b), c) et d), *ibid.*

Les mandats des représentants spéciaux de l'UE (RSUE) comprennent, le cas échéant, le soutien des processus de stabilisation et de réconciliation, la contribution à des initiatives aboutissant au règlement de conflits et à la négociation et à la mise en œuvre d'accords de cessez-le-feu, ainsi que la facilitation et le maintien de contacts étroits avec toutes les parties. Dans ce contexte, la promotion et le soutien de la justice transitionnelle devrait, le cas échéant, faire explicitement partie du mandat des RSUE.

Actions:

- L'UE devrait faire en sorte que les catalyseurs des processus de justice transitionnelle (tels que les acteurs étatiques, les organisations de la société civile, les groupes de victimes et les partis politiques) soient identifiés dans les interventions post-conflits au moyen d'outils spécialement adaptés à la justice transitionnelle, ce qui constituerait un point de départ pour conceptualiser, négocier et financer une stratégie de redressement et de développement dans des situations de fragilité et d'après-conflit. Une prise en main au niveau national et local est essentielle pour que les processus de justice transitionnelle aboutissent.
- Sur la base de l'analyse de la situation dans le pays partenaire, le SEAE, les services de la Commission et les missions de l'UE s'efforceront de faire en sorte que la justice transitionnelle forme un élément essentiel du processus de toute négociation de paix soutenue par l'UE. Si nécessaire, l'UE évoquera les questions liées à la justice transitionnelle et le respect des principes directeurs énoncés à la section IV à l'occasion des contacts et dialogues politiques avec les pays partenaires, que ses interlocuteurs représentent le gouvernement ou l'opposition.
- Le processus de planification de chaque mission et opération PSDC comprendra une analyse de la façon dont celle-ci pourrait soutenir le processus de justice transitionnelle et, en particulier, contribuer à la lutte contre l'impunité et soutenir la réforme institutionnelle.
- Le cas échéant, le mandat des RSUE prévoira le soutien et la promotion des efforts en matière de justice transitionnelle.

3. Établir un lien entre la justice transitionnelle et la coopération au développement

La réforme de la justice est l'une des garanties de non-répétition (cf. point 4 du chapitre III ci-dessus) et est une composante tout aussi importante des activités de coopération au développement. Les processus de réforme de la justice sont censés comprendre, entre autres, des réformes constitutionnelles et législatives, des réformes des systèmes judiciaires informels et formels et des réformes du secteur de la sécurité. Une quantité considérable de fonds de développement sont affectés au renforcement de l'État de droit et au soutien des systèmes judiciaires nationaux des pays tiers, y compris dans des situations d'après-conflit et de transition. Compte tenu du fait que les États ont pour premier devoir d'enquêter sur les crimes internationaux graves, l'UE est particulièrement active pour promouvoir et contribuer à renforcer les capacités des systèmes judiciaires nationaux en matière d'enquêtes et de poursuites dans ce domaine⁴⁷.

⁴⁷ Document de travail conjoint relatif à la promotion du principe de complémentarité, SWD (2013) 26 final.

L'Union européenne fournit un soutien financier aux mécanismes de justice transitionnelle dans le cadre de ses instruments géographiques (instrument européen de voisinage, Fonds européen de développement, instrument de coopération au développement⁴⁸), ainsi que de ses instruments de financement thématiques, en particulier l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix⁴⁹ et l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)⁵⁰. Par exemple, le soutien fourni par l'UE au niveau bilatéral au titre de l'instrument européen de voisinage vise à promouvoir le respect des droits de l'homme et l'État de droit, y compris la réforme du secteur de la justice, de l'administration publique et du secteur de la sécurité⁵¹. Par ailleurs, dans le cadre des programmes géographiques de l'instrument de coopération au développement et du Fonds européen de développement, l'UE soutient le renforcement de l'État de droit et la capacité et l'indépendance des systèmes judiciaires et de protection ainsi que la garantie de la liberté et de l'égalité d'accès à la justice pour tous⁵². Enfin, et ce n'est pas le moins important, au titre de l'instrument pour la démocratie et les droits de l'homme, l'aide de l'UE est axée sur les organisations de la société civile qui mènent des actions de soutien et de promotion de la justice transitionnelle ainsi que de la CPI, des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*⁵³, des processus de justice transitionnelle, et des mécanismes de vérité et de réconciliation.

⁴⁸ Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, JO L 77 du 15.3.2014 et règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage, JO L 77 du 15.3.2014.

⁴⁹ Anciennement "instrument de stabilité". Voir point 2.

⁵⁰ Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde.

⁵¹ Article 2, paragraphe 2, point a) et annexe II du règlement (UE) n° 232/2014.

⁵² Annexe I du règlement (UE) n° 233/2014 et accord de Cotonou, articles 8, 9, 33, 96 et suivants.

⁵³ Article 2, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) n° 235/2014.

Actions:

- S'il y a lieu, le SEAE, les services de la Commission et les États membres devraient s'assurer, lorsqu'ils programment et mettent en œuvre des programmes d'aide au développement au niveau national et régional, que ceux-ci comprennent le soutien des processus de justice transitionnelle. Le soutien de l'UE aux processus de justice transitionnelle dans le cadre des instruments thématiques est complémentaire du soutien apporté au titre des instruments géographiques. La programmation de l'UE est planifiée et mise en œuvre de façon à tenir compte de la nécessité d'inscrire les processus de justice transitionnelle dans une perspective à long terme dans le cadre des stratégies de coopération au développement à long terme et d'assurer la continuité du soutien de l'UE au titre de ces instruments.
- Le SEAE, les services de la Commission, les États membres de l'UE et les missions de l'UE partagent leurs informations sur les projets financés dans les pays partenaires dans le domaine de la justice transitionnelle afin de permettre une meilleure coordination et une utilisation efficace des ressources.

4. Coopération avec des acteurs internationaux, la société civile et dans les enceintes multilatérales

Le soutien de l'UE à la justice transitionnelle devrait être lié et coordonné aux actions, aux ressources et à l'expertise des autres acteurs internationaux et régionaux, en particulier au niveau des Nations unies. Par ailleurs, l'UE devrait mener une collaboration étroite avec la société civile et lui fournir un soutien dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de justice transitionnelle, ce qui est essentiel pour que les processus de justice transitionnelle soient pris en main au niveau national.

Actions:

- Les missions de l'UE assureront une coordination et une concertation étroites avec les Nations unies et les autres instances internationales et régionales sur le terrain ainsi qu'avec la société civile au niveau international et local.
- Une analyse préalable à la participation de l'UE au processus de justice transitionnelle comprendra des contributions de la société civile et des acteurs internationaux.
- L'UE poursuivra sa coopération avec les Nations unies, le rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition et les organisations régionales.
- Les États membres attireront l'attention, le cas échéant, sur les processus de justice transitionnelle dans le cadre de l'examen périodique universel effectué par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies. La mise en œuvre des recommandations acceptées par l'État concerné fera l'objet d'un suivi et d'un soutien, si nécessaire.

5. Échange d'informations et de bonnes pratiques

La mise en œuvre du cadre de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle recevra le concours d'un réseau informel sur la justice transitionnelle qui aidera à renforcer la coordination interinstitutionnelle, avec des échanges au sein du groupe "Droits de l'homme" du Conseil, à promouvoir une approche cohérente de la justice transitionnelle et à faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les différents acteurs concernés.

Actions:

- Le réseau informel sera composé du personnel chargé de la justice transitionnelle au sein du SEAE et des services de la Commission. Il procédera à des échanges de vues réguliers et à des consultations avec les représentants des Nations unies (en particulier le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) et le rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition) et d'autres organisations internationales et régionales, ainsi qu'avec des organisations de la société civile.
- Le réseau examinera et recueillera en particulier des informations sur les enseignements tirés, les bonnes pratiques et les indicateurs utilisés pour évaluer les résultats obtenus par l'UE en matière de soutien aux processus de justice transitionnelle. Le réseau pourra être consulté par les unités géographiques et les délégations sur les situations auxquelles elles sont confrontées en matière de justice transitionnelle.
- Aux côtés des missions de l'UE, le réseau s'emploiera à élaborer des orientations plus pratiques sur certains aspects de la justice transitionnelle afin de faciliter le travail sur le terrain.
- Le groupe "Droits de l'homme" procédera également à des échanges de vues réguliers sur la justice transitionnelle et consultera les Nations unies et d'autres organisations régionales ainsi que des groupes de la société civile travaillant sur les questions de justice transitionnelle.

6. Formation

Afin d'adopter une approche plus globale et plus complète à l'égard de la justice transitionnelle, une formation spécifique devrait être mise en place pour étoffer l'expertise dans ce domaine au sein de toutes les institutions de l'UE et dans le cadre des missions sur le terrain.

Actions:

- Une formation en matière de justice transitionnelle sera dispensée au personnel du SEAE, des services de la Commission et des États membres travaillant dans ou sur les pays concernés et, le cas échéant, également aux équipes des RSUE et aux membres des opérations et missions PSDC.
- Les États membres devraient être invités à échanger leurs manuels de formation, leurs expériences et les enseignements tirés au cours de ces formations.

7. La justice transitionnelle dans la politique d'élargissement de l'UE

L'UE considère que la justice transitionnelle est une priorité pour les pays candidats et les candidats potentiels. Les critères de Copenhague englobent ces questions en imposant le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit, et tous les pays qui souhaitent adhérer à l'Union doivent faire la preuve qu'ils ont une réelle volonté de promouvoir ces principes en s'attaquant à tous les aspects concernés lorsqu'il subsiste des obstacles à la réalisation de la justice.

Actions:

- Le SEAE et les services de la Commission, en coordination avec les États membres, assurent un suivi et fournissent des orientations sur les questions liées à la justice transitionnelle dans le cadre du dialogue politique de préadhésion et des rapports annuels sur les progrès réalisés. Ces questions devraient être évoquées à un stade précoce des négociations d'adhésion (critères politiques et chapitre 23), afin que le pays candidat dispose de suffisamment de temps pour réaliser des progrès tangibles. Il convient d'accorder une attention particulière à la lutte contre l'impunité en cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide en veillant à ce que les droits de toutes les victimes soient respectés, particulièrement en ce qui concerne les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et, enfin, en faisant en sorte que les conflits du passé ne puissent pas se reproduire.
- L'UE aide ces pays à s'attaquer à ces problèmes au moyen d'un soutien technique et financier global (instrument d'aide de préadhésion-IAP II). Une aide particulière est fournie pour permettre le renforcement des ONG et de la société civile qui s'emploient à chercher la vérité et à promouvoir la réconciliation.

VI. Établissement de rapports, suivi et évaluation

Les missions de l'UE rendront compte de la mise en œuvre par la voie des rapports de mise en œuvre des stratégies par pays en matière de droits de l'homme et des rapports périodiques établis par les missions PSDC.

Au niveau de Bruxelles, des informations seront communiquées chaque année dans le cadre du rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie, du rapport annuel sur les politiques de l'UE en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre, du rapport annuel global de l'UE sur la PSDC et la formation dans le domaine de la PSDC, ainsi que du rapport annuel de l'UE sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC.

Le soutien de l'UE à la justice transitionnelle fera l'objet d'un examen régulier, notamment dans le cadre des groupes de travail du Conseil et de l'évaluation de projets.
