

## Penser et appliquer la justice transitionnelle, de Yaoundé au Caire

Entretien avec Charles Girard, chargé de mission auprès du Pôle « Etats fragiles, reconstruction et post-conflit », ministère des Affaires étrangères

*Avant d'être une matière académique, la justice dite « transitionnelle » est une pratique dont les interactions avec la politique, du fait du contexte particulier de la transition mais aussi de la nature même des crimes de masse, sont aussi équivoques qu'inextricables. Cela implique que pour penser ces processus de pacification et de lutte contre l'impunité, il est indispensable de prendre en compte l'expérience et la parole des acteurs politiques. Dans ce domaine très évolutif, qui mêle mécanismes judiciaires et non judiciaires, l'IHEJ est très attentif à tout ce qui permet de dresser une passerelle entre les milieux universitaires et le monde des praticiens du droit et de la politique ainsi qu'à tous les échelons entre les acteurs du droit et ceux de la politique. Parmi les familiers de cette passerelle, Charles Girard est chargé de mission auprès de la sous-direction de la Gouvernance démocratique (Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, DGM) du ministère des Affaires étrangères français (MAE). Nous lui avons demandé, à la veille de son départ pour l'Afrique, de revenir sur son parcours et de nous présenter le Pôle « Etats fragiles, reconstruction et post-conflit » où il a officié au total pendant près de cinq ans.*

**IHEJ : Quand le Pôle « Etats fragiles, reconstruction et post-conflit » a-t-il été créé ? Quelles sont ses missions et comment ont-elles évolué ?**

**Charles GIRARD :** Ce pôle est issu à l'origine de la fusion, au sein de la même sous-direction, de deux pôles distincts ; jusqu'au début de l'année 2009, il y avait d'une part le pôle « Etat de droit et liberté » et d'autre part le pôle « Prévention des conflits et reconstruction ». Le premier pôle traitait notamment des questions de coopération judiciaire, de droits de l'homme et de lutte contre la corruption. Il comptait également, parmi ses effectifs, plusieurs policiers qui assuraient le continuum de la chaîne pénale dans les actions de coopération judiciaire et pénitentiaire. Le second pôle avait quant à lui une vocation plus doctrinale et devait permettre à la France d'être présente dans les débats internationaux. Il avait été créé en 2004, au moment où les organisations internationales s'emparaient des questions autour des Etats dits « fragiles » ou « faillis » et des « nouveaux conflits ». C'était également une période d'inflation des opérations de paix multidimensionnelles (*peacemaking, peacekeeping, peacebuilding*, etc.). La France voulait, à juste titre, faire entendre sa voix face à ces mutations. La mise en place, au sein du MAE, de la

Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) en avril 2009 va conduire à la fusion de ces deux pôles à la fois dans un souci de rationalisation mais aussi de cohérence. Le pôle « Etats fragiles, reconstruction et post-conflit » qui en a résulté a conservé à peu près le même nombre d'agents mais a connu une évolution sensible de ses missions. Le travail du pôle post-conflit s'est ainsi déplacé sur un terrain plus opérationnel. L'actualité internationale du moment était riche en coups d'Etats, conflits et rebellions, et à partir de décembre 2010 les événements révolutionnaires des « printemps arabes » n'ont fait que confirmer le bien fondé et la nécessité de continuer à travailler sur ces questions.

Ces évolutions organisationnelles ne signifient pas qu'avant 2009, le ministère faisait moins de choses mais, en termes opérationnels, c'était moins évident. Suite à la fusion, les policiers du premier pôle ont été être rattachés à la Direction de la coopération de sécurité et de défense du quai d'Orsay pour rassembler en un même lieu les coopérants défense et sécurité. Mon prédécesseur s'occupait surtout de la Réforme du secteur de sécurité (RSS), à une époque où le ministère se positionnait sur ce sujet et publiait l'« Approche française de la RSS » (2008). A mon arrivé au pôle, j'ai repris la RSS et le DDR (l'aide aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration) mais en ajoutant l'approche transversale de la justice transitionnelle et par extension de la justice pénale internationale. Je disposais déjà d'une petite expérience dans le domaine des droits de l'homme, et ceci est un peu l'exemple typique d'une évolution de l'institution par les individus qui la composent. Mais il y a aussi dans cette extension une vraie cohérence, à mon sens, sur ce continuum de justice et sécurité car nous sommes sur un terrain très politique, avec des éléments régaliens et une articulation de l'Etat avec la société civile. L'idée c'est d'opérationnaliser au maximum et d'agir dans une logique de coopération et de développement. Il faut aller au-delà de la seule gestion de crise et de reconstruction et faire en même temps de la prévention de conflits futurs. À peu près 50% des pays qui sont en crise aujourd'hui ont connu une crise dans les dix années précédentes.

C'est cette dynamique cyclique des conflits qu'on aimerait enrayer en liant reconstruction et prévention. Il y a donc des interactions très fortes avec les services qui s'occupent dans le ministère d'autres domaines comme les droits des femmes, des enfants ou de certaines zones en Afrique ou au Moyen-Orient. L'idée pour nous a toujours été de sensibiliser et de faire adopter à des collègues d'autres services et institutions, ainsi qu'aux autres acteurs évoluant dans ces domaines, un nouveau prisme pour ne pas travailler sur des projets de la même manière avec des pays qui sont en conflit ou en sortent et des pays qui ne le sont pas. En 2007, le ministère avait défini une approche française sur les situations de fragilité et, en collaboration avec l'Agence française de développement, avait réuni de nombreuses contributions d'experts dans un ouvrage intitulé *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*<sup>1</sup>, qui s'était accompagné d'un document d'orientation stratégique intitulé *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité*.<sup>2</sup> Il est d'ailleurs possible que cette approche soit actualisée l'année prochaine. Ce sera l'un des chantiers majeurs du pôle en 2014 et peut-être une des tâches de mon successeur...

---

<sup>1</sup> Jean-Marc Châtaigner, Hervé Magro (dir.), *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007.

<sup>2</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/EtatsFragiles-2.pdf>

**Vous avez participé à l'organisation de trois conférences régionales sur la justice transitionnelle dans le monde francophone, en décembre 2006, en novembre 2009 et avril 2013 à Yaoundé, au Cameroun. Quels en ont été les résultats ? Pourquoi est-il utile de développer une approche spécifiquement francophone ?**

L'ambition de développer une approche francophone forte dans ce domaine s'est affirmée avec l'arrivée en 2005 de Martine Anstett (qui travaille désormais, depuis 2009, à l'Organisation internationale de la francophonie - OIF) en tant que chargée de mission pour les droits de l'homme au sein du pôle. Je crois à la continuité des institutions, mais vous savez il faut parfois des personnes particulières à des moments particuliers pour permettre certaines évolutions ! Le milieu des années 2000 correspond à une période où les thématiques de justice transitionnelle et de lutte contre l'impunité sont portées par l'ouverture récente de la Cour pénale internationale, la multiplication des Commissions Vérité et Réconciliation (comme l'Instance Équité et Réconciliation au Maroc) et la mise en place de plusieurs tribunaux *ad hoc* (tribunal spécial pour la Sierra Leone, chambre des crimes de guerre de Bosnie-Herzégovine, etc.). Elles s'imposent politiquement comme une priorité et dans le même temps, rationalisation de l'approche apparaît dans le monde francophone, comme ce fut le cas avec Louis Joinet et ses principes de lutte contre l'impunité devenus les fameux quatre piliers de la justice transitionnelle. En Suisse, le département fédéral des affaires étrangères (DFAE) s'y intéresse beaucoup en privilégiant une optique axée sur le traitement du passé.

En novembre 2006, le Secrétaire général de l'ONU confie au Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) le leadership en matière de justice transitionnelle au sein du système des Nations unies. Le Centre des Nations unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale (CNUDHD) s'est joint à nous, ce qui nous a permis de « multilatéraliser » notre action. Un autre partenaire important qui monte en première ligne à cette époque, c'est le Centre international sur la justice transitionnelle (ICTJ) basé à New York. Le MAE a travaillé avec ces trois partenaires pour monter en décembre 2006 une première conférence qui symbolise l'acte fondateur de notre politique et de notre mise en place au niveau français et francophone d'un réseau de réflexion et d'action sur la justice transitionnelle. L'idée est de rassembler les compétences, de faire un état de lieux et de faire émerger une expertise francophone dans la matière. C'est aussi une opportunité qui nous permet de déceler les défis dans ce domaine. Cette conférence<sup>3</sup> sera suivie de nombreux projets, parmi lesquels des formations sur la thématique de la justice transitionnelle, un sujet qui, en 2006, était encore mal connu.

En novembre 2009, nous avons tenu une seconde conférence qui, sur le même principe que la première, s'est focalisée cette fois autour des enjeux de la réconciliation. On est donc un peu sorti de la thématique stricto sensu de la lutte contre l'impunité. La question était de savoir si la justice transitionnelle pouvait être un vecteur de paix et sous quelles conditions. Il s'agissait de prendre de front les tensions et les paradoxes d'un outil axé principalement sur les victimes pour déterminer l'articulation entre la recherche de réparations individuelles et celle du bien commun. La paix collective est une question très difficile à trancher. L'idée était de solliciter des intervenants aux profils très variés. Pas seulement des experts et des chercheurs mais aussi des civils, des membres d'ONG internationales et des acteurs locaux. Il en est ressorti un certain

---

<sup>3</sup> Les actes de la conférence sont accessibles sur le site du CNUDHD à l'adresse <http://www.cnudhd.org/rapportjustice.pdf>

nombre de recommandations assez fortes, dont celle de mettre en œuvre une plateforme numérique dédiée à la justice transitionnelle en Afrique francophone<sup>4</sup>.

Quelques mois plus tard, en 2010, un atelier a été organisé par le MAE en partenariat avec la DFAE suisse et l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC). L'objectif était ici de contribuer à institutionnaliser les idées qu'on avait eues au préalable. Il s'agissait de définir et de proposer des stratégies contextualisées par pays, propositions qui n'engageaient à rien directement sur le plan étatique ou diplomatique mais qui pouvait servir de référence par la valeur que lui donnait cet évènement. La démarche est différente par rapport à 2006 et 2009. Le profil des participants était beaucoup plus proche du terrain et nous avons tenté de faire remonter leurs savoirs et leurs perceptions.

Pour la troisième conférence, qui s'est tenue du 22 au 24 avril 2013, nous avons décidé de changer de méthodologie. Cette fois, nous sommes passés d'un rôle d'organisateur-acteur des débats à un rôle plus en retrait de modération des échanges entre les invités et les participants d'un même pays. Des délégués gouvernementaux et de la société civile sont venus du Burundi, de Côte d'Ivoire, de Guinée, de République Centrafricaine, de République Démocratique du Congo et du Tchad. On a travaillé par délégation sur les visions nationales de chacun dans l'élaboration d'un processus de justice transitionnelle. Au-delà de l'évènement lui-même, ce qui était fondamental, c'était de favoriser et d'alimenter la dynamique de réseaux intra et internationaux. C'était une des leçons de 2006. La plateforme électronique, recommandée lors des secondes rencontres de 2009, a été inaugurée. Elle permet, une fois qu'on s'y est inscrit, un échange de réflexion et de documentation.

Ainsi, que ce soit par cette plateforme ou par d'autres biais, le dialogue a pu et peut se poursuivre au-delà du cadre qu'on avait institué à Yaoundé et sans plus nécessiter forcément notre intermédiaire. Les artisans de la Commission Vérité et Réconciliation au Togo sont allés au Maroc pour mieux connaître le mécanisme mis en place dans le pays puis les Guinéens se sont ensuite, à leur tour, inspirés de l'expérience togolaise, etc. Ces échanges sont une vraie réussite bien qu'il soit évidemment difficile d'en mesurer les effets précis. La dynamique que nous soutenons voudrait aussi favoriser la vitalité d'une expertise francophone, qui reste faible en quantité, en mutualisant ses apports et sa production pour exister au-delà de l'expertise anglo-saxonne, intéressante bien sûr mais quasi-monopolistique et liée à une tradition juridique différente. Nous voulons renforcer les capacités locales, par exemple au Mali, en faisant venir des juristes, des archivistes, européens ou non, pour aider techniquement à la mise en place de Commissions Vérité, pour réfléchir sur leur composition, leur mandat, leur durée, leur indépendance, etc. On essaye de la manière la moins intrusive possible de répondre à la question du « comment », le but ultime étant de contribuer à la non-répétition des violences à l'aide de ces mécanismes de justice transitionnelle.

***Aux côtés du Pôle désormais nommé « Post-conflit et Etat de droit » et du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (ex-Direction de la prospective) du ministère des Affaires étrangères, l'IHEJ a animé entre avril 2011 et décembre 2012 un séminaire intitulé « Justice internationale et de transition : éléments pour une doctrine diplomatique française ». Ce séminaire avait lui aussi vocation à créer un espace privilégié et durable d'échange entre***

---

<sup>4</sup> Les actes de cette conférence ont été publiés en 2011 et sont disponibles en ligne à l'adresse <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/ActesConf2JusticeTransit.pdf>.

*praticiens et chercheurs de différents horizons (diplomates, militaires, membres associatifs, chercheurs, etc.) et de contribuer à l'émergence d'une pensée française en matière de justice transitionnelle. Le rapport qui en été tiré est disponible sur le site de l'IHEJ.*

**Quel bilan faites-vous, de votre côté, de ce séminaire commun et quelles sont, sur le plan stratégique, les ambitions du ministère ?**

Au-delà de notre vocation opérationnelle, nous avons, pour la conduire efficacement, aussi besoin de travailler sur des points de doctrine. Actuellement la France est confrontée, dans son action extérieure, à des situations de conflits et de transitions démocratiques dans lesquelles les revendications et les demandes en matière de justice transitionnelle ont connu une très forte augmentation. Cela implique pour la France de nouvelles et d'importantes responsabilités mais aussi, pour ne pas tromper ces attentes et pour ne pas se laisser entraîner dans des tentatives d'instrumentalisation (amnistie déguisée ou promesses creuses destinées à la coopération extérieure), la nécessité de préciser ce qu'on entend clairement par « justice transitionnelle » et ce qu'on est disposé à faire et à ne pas faire. Pour traiter de ces questions de la construction de la paix, il nous a semblé important de soutenir et de pouvoir faire appel à une expertise francophone et l'IHEJ nous est apparu comme un bon partenaire pour contribuer à l'élaboration de cette stratégie.

A l'initiative de la sous-direction de la Gouvernance démocratique et la Direction de la prospective qui ont ensemble lancé ce projet, plusieurs directions et services du quai d'Orsay se sont dès le départ montrés fortement intéressés. Nous tenions à ce que le projet soit mis en œuvre par un partenaire externe au ministère, donc en occurrence par l'IHEJ, d'une part par souci qualitatif sur le plan scientifique et, d'autre part, dans le souci d'avoir une démarche inductive. Nous ne voulions pas d'un « plan stratégique » qui donne l'impression d'avoir été écrit dans un bureau et qui soit vaguement consultable à l'extérieur. La stratégie ce n'est pas seulement le « produit final », c'est aussi une dynamique pour mettre en réseau de multiples acteurs, à l'intérieur et à l'extérieur du ministère, et pour mettre en avant des experts, essentiellement français mais pas seulement, et des personnalités liées au champ de la justice transitionnelle. L'enjeu aujourd'hui, c'est d'arriver à intégrer les questions de justice transitionnelle et de réconciliation au sein des négociations diplomatiques et des projets de développement et de coopération soutenus par la France. Mettre ces questions sur la table, dans nos relations bilatérales et dans les cadres multilatéraux, là où, au départ, elles n'y sont pas forcément.

Les enjeux ne sont pas seulement d'ordre technique. Deux problématiques, qui sont souvent revenues dans les débats du séminaire et qui sont largement traitées dans le rapport de l'IHEJ, me semblent cruciales : celle de la temporalité et celle des acteurs.

La temporalité d'abord : il faut échapper à deux tentations semblablement funestes. D'une part, s'il est bien sûr justifié de vouloir transposer les bonnes pratiques réalisées ailleurs, il faut éviter les répliques mécaniques trop hâtives. L'empressement à avoir absolument et tout de suite sa propre Commission Vérité et Réconciliation peut s'avérer contre-productif. On est, comme le note Antoine Garapon, dans « l'intensification du présent ». Or, que ce soit au Cambodge, avec les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) pour juger des crimes khmers rouges, ou le procès au Sénégal de l'ex-président tchadien Hissène Habré, il faut parfois du temps pour que les choses se fassent. Il faut non seulement du temps mais aussi de l'audace

pour pouvoir innover car la justice transitionnelle est en perpétuelle construction. D'autre part, il ne faut pas, à l'inverse, céder à la tentation de « mettre sous cloche » les questions sensibles. En Côte d'Ivoire ou au Mali, les préoccupations se focalisent en priorité sur la sécurité quotidienne et les élections à venir mais ce sont des sociétés qui sont parcourues par des divisions beaucoup plus anciennes. Reléguer le passé dans le passé est une illusion qui n'est pas durable à moyen et long terme. Les dissensions du présent agissent en miroir des dissensions du passé qui ne sont pas réglées. Soit on reste dans la prévention de conflit à court-terme, soit on ouvre vraiment le livre des crimes du passé mais au risque d'une possible déstabilisation de la situation. Il faut donc trouver des compromis, articuler des processus en tension, ce qui implique la coordination de nombreux acteurs locaux et internationaux.

Les acteurs, justement, forment la seconde problématique clé : quels sont nos interlocuteurs ? Lesquels choisissons-nous de privilégier ? Ce choix constitue en lui-même une intervention lourde de conséquences dans le domaine de la justice transitionnelle. Il nous engage sur des terrains liés à la question des genres et des classes d'âge, des élites et des exclus du pouvoir. Avons-nous d'ailleurs la légitimité, et si oui jusqu'à quel point, pour ramener ou refuser tels ou tels acteurs à la table des négociations ? Il y a aussi le défi pour un acteur étatique comme le ministère des Affaires étrangères, habitué à traiter surtout avec ses homologues, à travailler pleinement avec les acteurs infra et supra-étatiques, les organisations de la société civile et des institutions internationales comme la Cour pénale internationale. Dans le monde arabe, les révolutions démocratiques s'enracinent dans des évolutions démographiques et sociales et le soulèvement de catégories entières de la population qui avaient été privées de l'accès au développement économique et aux responsabilités. Dans une certaine mesure, les personnes qui ont fait la révolution n'étaient pas les interlocuteurs avec lesquels on traitait jusque-là.

***Les révolutions arabes de décembre 2010 et de 2011 ont soulevé, en matière de justice transitionnelle, de forts espoirs, jusqu'à présent déçus. Elles ont pourtant modifié sensiblement la donne à la fois parce que, après l'Amérique latine et l'Afrique, elles faisaient entrer dans le monde arabe, qui lui était resté jusque-là assez largement fermé (hormis l'expérience marocaine et la mise en place du Tribunal spécial pour le Liban) la question de la justice transitionnelle mais aussi parce qu'elles y amenaient de nouvelles attentes, notamment en matière de « crimes économiques » et de corruption. Quelles réflexions vous inspirent les différentes tentatives de justice transitionnelle menées en Tunisie et en Egypte ?***

Ce qu'il me semble important de noter en premier lieu c'est que nous avons ici un contexte très différent de celui de pays comme le Burundi ou la Côte d'Ivoire, c'est-à-dire d'Etats et de populations fragilisés par des conflits extrêmement violents connus ces dernières décennies. Tunisie, Egypte, Libye étaient au contraire des Etats « forts », autoritaires. Le seul point commun entre les deux types de situations, c'est la fragilité des sociétés civiles qui ont une difficulté à exister, à se structurer en tant que telles. Il y a eu plusieurs décennies de dictature, de politique clanique. C'est un héritage pesant qu'il faut aider à faire évoluer. Par ailleurs, le socle nationaliste qui existe représente un véritable défi pour l'acteur international, et il y a aussi certaines particularités dont il faut tenir compte, comme la situation spécifique des femmes en Tunisie, ou plus encore en Egypte. En Egypte, l'armée a une place tout à fait particulière : c'est un élément du socle de la nation.

Il y a aussi la question du « *vetting* » des acteurs publics, notamment les juges. Si les magistrats ont vécu durant des décennies dans une culture d'obéissance, il est évident que cela ne va pas changer du jour au lendemain. C'est la même question pour tout ce qui est politique, culturel, et économique. Les réflexes sont en partie conditionnés. C'est bien là le drame de la dictature : elle n'agit pas seulement sur le quotidien des gens, elle pèse aussi durablement sur la confiance et les comportements. Comme le rapport de l'IHEJ le souligne, les crimes et ses conséquences ne sont pas les mêmes lorsqu'on est en face d'une simple transgression ou d'une suspension des lois et lorsqu'on est en face d'une véritable perversion de la loi. La nature et la portée des mécanismes de justice transitionnelle s'en trouvent impactées. On se place alors à l'échelle d'une ou plusieurs générations, ce qui n'empêche pas toutefois de lancer des choses très rapidement.

Tout l'enjeu actuel de la justice transitionnelle est d'arriver à émerger, sans se dénaturer, de la sphère des droits de l'homme pour aller aussi vers un champ politique ou, trop souvent, on en reste à la « prophétie autoréalisatrice » : créer une commission et donc, de fait, estimer que le processus de réconciliation générale est assuré. L'on en revient à la question temporelle. Les acteurs politiques sont suspendus à des échéances électorales, il leur faut des résultats sinon immédiats, du moins très rapides, dans les deux années au plus tard, alors que les recommandations sont souvent compliquées à mettre en œuvre, et que les temps de la justice et de la réconciliation suivent eux des courbes de plus long terme. C'est peut être aussi là, dans le rappel constant des mots de Louis Joinet selon lesquels « pour tourner une page, il faut l'avoir lue », qu'un acteur comme la France peut être utile.

(Les propos tenus ici n'engagent que leur auteur et ne constituent pas une position officielle du ministère des Affaires étrangères)

*Entretiens conduits et mis en forme par Joël Hubrecht  
Octobre 2013*