

Directives de Belfast sur l'amnistie et la responsabilité

Directives de Belfast sur l'amnistie et la responsabilité

The Nuffield Foundation is an endowed charitable trust that aims to improve social well-being in the widest sense. It funds research and innovation in education and social policy and also works to build capacity in education, science and social science research. The Nuffield Foundation has funded this project, but the views expressed are those of the authors and not necessarily those of the Foundation.

MORE INFORMATION IS AVAILABLE AT WWW.NUFFIELDFOUNDATION.ORG



DIRECTIVES DE BELFAST SUR L'AMNISTIE ET LA RESPONSABILITE	1
INTRODUCTION	1
<i>Objectifs des directives</i>	1
<i>Composition du groupe d'experts</i>	1
<i>Base de données probantes</i>	3
A. PRINCIPES GENERAUX.....	5
1. <i>Équilibrer les multiples obligations et objectifs des États dans la protection des droits de l'homme</i>	5
2. <i>Principe de responsabilité</i>	6
3. <i>Rôle des poursuites</i>	7
4. <i>Rôle des amnisties</i>	8
5. <i>Lier l'amnistie et la responsabilité</i>	8
B. PORTEE DES AMNISTIES	9
6. <i>Les amnisties et les obligations internationales de poursuites</i>	9
7. <i>Infractions admissibles</i>	11
8. <i>Bénéficiaires admissibles</i>	12
9. <i>Portée temporelle</i>	14
10. <i>Portée géographique</i>	14
C. CONDITIONS DE L'AMNISTIE.....	15
11. <i>Conditions préalables sur les bénéficiaires d'une amnistie</i>	15
12. <i>Conditions de conduite future pour les bénéficiaires d'une amnistie</i>	16
D. ADOPTION, MISE EN ŒUVRE ET REEVALUATION D'UNE AMNISTIE	17
13. <i>Respect du droit interne</i>	17
14. <i>Méthodes de promulgation et consultation publique</i>	17
15. <i>Conséquences juridiques</i>	18
16. <i>Administration d'une amnistie</i>	19
17. <i>Annulation des amnisties</i>	20
18. <i>Tribunaux internationaux et amnisties nationales</i>	21

Directives de Belfast sur l'amnistie et la responsabilité

INTRODUCTION

Objectifs des directives

Les Directives de Belfast sur l'amnistie et la responsabilité visent à aider les personnes cherchant à prendre ou à évaluer des décisions sur les amnisties et la responsabilité au cœur ou au lendemain de conflits ou d'une répression. Les directives :

- identifient les multiples obligations et objectifs que les États rencontrent dans la protection des droits de l'homme
- expliquent le statut juridique des amnisties dans le cadre des multiples obligations juridiques à concilier par les États
- aident les états à reconnaître le rôle positif de certaines formes d'amnistie dans l'avancement des politiques transitoires et des objectifs de transformation des conflits.
- présentent des moyens par lesquels les amnisties et tous les processus ou institutions associés peuvent être conçus pour compléter le principe de responsabilité
- recommandent des approches permettant la participation publique et l'examen indépendant des décisions de promulguer et d'accorder l'amnistie

Les directives se divisent en quatre parties : principes généraux ; portée de l'amnistie ; conditions de l'amnistie ; adoption de l'amnistie, mise en œuvre et examen. Les directives doivent toutes être interprétées conformément aux principes généraux de la Partie A.

Composition du groupe d'experts

Les Directives de Belfast ont été rédigées par un groupe d'experts composé de théoriciens et de praticiens des droits de l'homme et de la résolution des conflits de renommée internationale. Tenant compte des impératifs de restreindre la taille du groupe pour des raisons pratiques, les participants ont été identifiés selon plusieurs critères :

- *la géographie* : pour refléter les différentes régions et zones mondiales qui ont dû récemment traiter des violations flagrantes des droits de l’homme
- *la discipline/l’expertise professionnelle* : pour réunir des personnalités éminentes représentant une variété de disciplines, dont le droit, la criminologie, la psychologie et les sciences politiques
- *l’approche en matière d’amnistie* : pour solliciter des opinions variées sur la façon dont les amnisties peuvent être utilisées au cœur ou suite aux atrocités de masse

Les membres du groupe d’experts étaient :ⁱ

- Barney Afako, avocat ougandais et conseiller juridique dans les processus de paix en Ouganda et au Darfour, Soudan
- Mahnoush H. Arsanjani, commissaire, Commission d’enquête indépendante du Bahreïn et ancien directeur de la Division de codification au Bureau des affaires juridiques de l’ONU
- Christine Bell, professeur de droit international public, Université d’Édimbourg
- Chaloka Beyani, maître de conférence en droit international, London School of Economics et Rapporteur spécial de l’ONU sur les droits de l’homme des personnes déplacées internes
- Michael Broache, membre du programme de doctorat en sciences politiques à l’Université de Columbia
- Colm Campbell, professeur de droit, Institut de justice transitionnelle, Université d’Ulster
- Mark Freeman, directeur général, Institut de justice transitionnelle
- Tom Hadden, professeur émérite de droit, Queen’s University Belfast et professeur de droit, Institut de justice transitionnelle, Université d’Ulster
- Brandon Hamber, professeur en études de la paix et des conflits et directeur, Institut international de recherche sur le conflit, Université d’Ulster
- Hurst Hannum, professeur de droit international, Fletcher School of Law and Diplomacy, Université de Tufts
- David Kretzmer, professeur émérite de droit international, Université hébraïque de Jérusalem

- Suzannah Linton, professeur de droit international, Bangor Law School
- Kieran McEvoy, professeur de droit et justice transitionnelle, Institut de criminologie et de justice pénale, Queen's University Belfast
- Louise Mallinder, chargée de cours/professeur adjoint en droits de l'homme et droit international, Institut de justice transitionnelle, Université d'Ulster
- William A. Schabas, professeur de droit international, Middlesex University; et professeur des droits de l'homme et président, Centre irlandais des droits de l'homme, Université nationale d'Irlande Galway
- Ronald C. Slye, professeur de droit, Faculté de droit de Seattle ; et commissaire à la Commission vérité, justice et réconciliation, Kenya
- Yasmin Sooka, directrice générale, Fondation pour les droits de l'homme, Afrique du Sud
- Joe William, responsable du développement, Unité de soutien au programme au Sri Lanka de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ; et membre du Conseil national pour la paix du Sri Lanka

Les membres du groupe d'experts ont tenu des colloques durant 2011 et 2012. Il a été convenu dès le début qu'aucun membre ne serait en droit de présenter une opposition ou une réserve personnelle. Les directives reflètent donc l'opinion générale du groupe d'experts.

Avant leur publication, les directives ont été distribuées aux praticiens et aux théoriciens identifiés par les experts du projet dans le cadre d'un processus consultatif confidentiel pour s'assurer que les directives répondent aux besoins des multiples acteurs et qu'elles reflètent les opinions diverses sur les amnisties.

Base de données probantes

Les recommandations adoptées dans les directives s'inspirent de vastes ressources et données probantes, y compris :

- les traités internationaux et le droit international coutumier

- les décisions des tribunaux pénaux internationaux et des organismes de défense des droits de l'homme
- les déclarations, directives, résolutions et autres normes de l'ONU
- les documents de politique de l'ONU et d'autres organisations internationales
- la législation nationale
- la jurisprudence nationale
- les rapports des commissions de vérité
- les accords de paix
- les travaux académiques
- les opinions exprimées par le groupe d'experts
- le feed-back reçu durant le processus consultatif

Les données étayant chaque directive sont brièvement examinées dans les notes explicatives qui l'accompagnent. En outre, le commentaire sur les directives fournira une analyse détaillée de toutes les données probantes pertinentes.ⁱⁱ Il donnera notamment des exemples précis d'instances où les États ont adopté des mesures telles que celles proposées dans les directives.

En évaluant la légitimité et la légalité de nombreuses formes d'amnisties, les directives renvoient au statut des amnisties dans les formulations courantes du droit international. Il n'existe aucune norme juridique internationale directe pour certains aspects de la conception des amnisties, tels que la mise à disposition de mécanismes pour favoriser la participation des victimes. Dans ces cas, les directives s'inspirent d'études de cas individuels et de la recherche existante pour faire des recommandations en matière de politiques.

Les directives ne sont pas élaborées comme une liste de contrôle ayant pour but de déterminer l'admissibilité d'une amnistie. Il s'agit plutôt d'éléments qui peuvent être combinés et contrebalancés les uns par rapport aux autres pour formuler ou obtenir effectivement une évaluation sur l'admissibilité générale d'une amnistie. Selon le contexte spécifique, certains éléments contenus peuvent s'avérer plus pertinents que d'autres.

Les directives et les notes explicatives et commentaire qui les accompagnent ont été préparés dans le cadre d'un projet de droit et société financé par la Fondation Nuffield.

A. PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Équilibrer les multiples obligations et objectifs des États dans la protection des droits de l'homme

- a) En réponse aux violences de masse commises durant le conflit et la répression, les États ont de multiples obligations en vertu du droit international de défendre les droits de l'homme et de restaurer ou d'établir la paix et la stabilité. En ce qui concerne les violations flagrantes des droits de l'hommeⁱⁱⁱ et les crimes internationaux, ces obligations peuvent comprendre :
- i. l'obligation d'enquêter sur ce qui s'est passé et sur les personnes responsables
 - ii. l'obligation de poursuivre les responsables en justice
 - iii. l'obligation de prévoir des recours pour les victimes
 - iv. l'obligation de prévenir la répétition des crimes et des exactions
 - v. l'obligation d'assurer la protection efficace des droits de l'homme pour l'avenir

Ces obligations correspondent aux droits des victimes à la vérité, à la justice, aux réparations et aux garanties de non-réurrence. Lorsque de multiples obligations sont applicables, il est souvent difficile de les remplir simultanément ou rapidement. Le droit international prévoit peu de directives sur la façon dont les États doivent hiérarchiser leur acquittement des obligations. Les États ont un devoir positif de satisfaire chacune d'elles dans la mesure du possible et ils doivent s'efforcer d'élaborer des mécanismes complémentaires plutôt que de remplir une obligation juridique tout en négligeant les autres.

- b) En cherchant à remplir ces obligations, les États peuvent être guidés par des objectifs de politique plus généraux, y compris :
- i. mettre fin au conflit et à la répression
 - ii. restaurer l'ordre public et la stabilité
 - iii. établir des structures démocratiques et l'État de droit

- iv. traiter les causes sous-jacentes du conflit ou de la répression
- v. promouvoir la réconciliation, une paix durable et d'autres objectifs semblables

Comme les obligations énoncées ci-dessus, il arrive souvent que ces objectifs stratégiques ne puissent pas être atteints simultanément ou rapidement ; il peut donc s'avérer nécessaire de les contrebalancer les uns par rapport aux autres et par rapport aux obligations de l'État.

- c) Les amnisties peuvent souvent être conçues pour favoriser le respect de l'État eu égard à ses obligations juridiques tout en réalisant ses objectifs stratégiques plus larges.

2. Principe de responsabilité

Les personnes responsables de violations flagrantes des droits de l'homme ou de crimes internationaux doivent être tenues responsables. Outre les mécanismes juridiques de responsabilité, qui entraînent généralement des poursuites individuelles, des mécanismes non juridiques existent et pourraient être préférables dans certains contextes. Les éléments clés d'un processus de responsabilité efficace comprennent :

- a) enquêter sur et identifier les individus ou les institutions qui peuvent être tenus responsables de leurs décisions, actions ou omissions
- b) tenir ces individus ou ces institutions responsables en suivant un processus dans lequel ils doivent divulguer et expliquer leurs actions
- c) soumettre ces individus ou ces institutions à un processus par lequel des sanctions peuvent être infligées aux individus et des réformes imposées aux institutions pertinentes. Les sanctions appropriées incluront l'emprisonnement, l'exclusion de la fonction publique, les limitations de droits civils et politiques, l'obligation de demander pardon et l'exigence de contribuer à des réparations matérielles ou symboliques à l'égard des victimes.

Comme l'indique la Directive 5, les amnisties peuvent contribuer à la responsabilité selon la façon dont elles sont formulées et mises en œuvre.

3. Rôle des poursuites

- a) Le droit international impose des obligations aux États pour poursuivre et punir les auteurs de crimes internationaux (voir Directive 6), et les infractions équivalentes sont souvent criminalisées dans le droit interne. Les poursuites peuvent servir à renforcer la condamnation de ces crimes. Elles peuvent également contribuer à un certain nombre d'objectifs légitimes tels que la dissuasion, le châtement, la réhabilitation et la réconciliation.
- b) Après des violations flagrantes des droits de l'homme, des violations ou des conflits violents au sein d'une société, l'engagement de poursuites à grande échelle crée souvent des défis juridiques, politiques, économiques et sociaux. Il est rarement possible ou pratique de poursuivre tous les auteurs de crimes.
- c) En pratique, les systèmes juridiques, y compris le droit pénal international, prévoient tous un pouvoir discrétionnaire de poursuites pour décider des suspects ou des incidents à sélectionner et à prioriser en vue de poursuites. Dans certains, les procureurs ont un pouvoir discrétionnaire pour renoncer aux poursuites si celles-ci ne sont pas dans l'intérêt public. Lorsque des stratégies judiciaires sont élaborées pour sélectionner et prioriser les crimes sur lesquels enquêter, des décisions seront rendues de ne pas poursuivre d'autres infractions, ou de retarder ces poursuites jusqu'à ce que les crimes jugés prioritaires aient été traités. Lorsque des atrocités de masse sont commises, les cas non sélectionnés ou de moindre priorité peuvent inclure des crimes graves.
- d) Comme l'indique la Directive 5, des amnisties conçues avec soin combinées avec des stratégies de poursuite sélectives peuvent être en phase avec les obligations internationales d'un État et promouvoir les objectifs légitimes d'un État à répondre aux actes criminels généralisés. Selon leur conception et leur mise en œuvre, les amnisties peuvent également favoriser directement les objectifs traditionnellement associés aux poursuites, y compris la dissuasion (lorsque l'amnistie est subordonnée au désarmement et à la non-récidive) et la stigmatisation (lorsque l'amnistie est subordonnée aux aveux publics).

4. Rôle des amnisties

- a) Les amnisties sont utilisées à des fins très variées durant les conflits et la répression en cours ou dans le cadre de transitions politiques. À différents stades, les objectifs positifs des amnisties peuvent inclure :
- i. encourager les combattants à rendre les armes et à se désarmer
 - ii. persuader les dirigeants autoritaires à céder le pouvoir
 - iii. instaurer la confiance entre les belligérants
 - iv. faciliter les accords de paix
 - v. libérer les prisonniers politiques
 - vi. encourager le retour des exilés
 - vii. inciter les auteurs de crimes à participer à des programmes de rétablissement de la vérité ou de réconciliation
- b) Dans tous les contextes, lorsque les amnisties concernent des crimes graves, il est important de faire la distinction entre les amnisties illégitimes et légitimes. En général, les amnisties illégitimes ne sont subordonnées à aucune condition et ont pour effet d'empêcher les enquêtes et de garantir l'impunité aux personnes responsables de crimes graves. Les amnisties sont plus souvent perçues comme légitimes quand elles sont essentiellement conçues pour créer des conditions institutionnelles et de sécurité pour la protection durable des droits de l'homme, et quand elles exigent de chacun des auteurs de crimes de coopérer avec des mesures visant à garantir la transparence, la responsabilité et des réparations.

5. Lier l'amnistie et la responsabilité

Les amnisties peuvent être conçues pour compléter ou être utilisées consécutivement aux processus judiciaires et non judiciaires de responsabilité de façon à favoriser les multiples obligations et objectifs d'un État. Ces approches combinées peuvent :

- a) offrir une certaine forme de vérité et de responsabilité pour les cas qui ne sont pas sélectionnés en vue de poursuites

- b) concentrer les ressources judiciaires limitées sur les cas jugés prioritaires ou sur les cas où l'auteur n'a pas rempli les conditions de l'amnistie.
- c) contribuer à un plus vaste éventail d'objectifs de transformation que si l'accent était mis exclusivement sur les poursuites (voir Directive 4)
- d) offrir une plus grande cohérence avec les obligations internationales d'un État par rapport aux amnisties générales qui empêchent toutes les poursuites

B. PORTÉE DES AMNISTIES

6. Les amnisties et les obligations internationales de poursuites

- a) L'obligation de rendre des comptes doit être exigée pour les crimes internationaux et les violations flagrantes des droits de l'homme, mais le droit international permet aux États une certaine souplesse et un certain pouvoir de discrétion à l'égard des amnisties.
- b) Aucun traité international n'interdit explicitement les amnisties. L'Article 6(5) du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève, qui concerne les conflits armés non internationaux encourage les États à promulguer des amnisties à la fin des hostilités. En conséquence, le statut des amnisties au titre du droit international est généralement évalué pour toute incompatibilité éventuelle avec les traités interdisant des crimes spécifiques, avec des interprétations du droit international coutumier, et avec des obligations d'offrir un recours en vertu du droit international des droits de l'homme.
- c) Les crimes internationaux, tels que le génocide, les violations graves des Conventions de Genève, la torture et les disparitions forcées, sont aujourd'hui généralement interdites par un traité. Ces traités exigent des États parties de promulguer des lois internes prévoyant des sanctions efficaces pour ces crimes. Les Conventions de Genève de 1949 exigent également des États parties de rechercher les personnes soupçonnées d'avoir commis des violations graves dans le but de les traduire en justice. Les conventions sur la torture et les disparitions forcées exigent des États parties de soumettre les cas à leurs autorités compétentes à des fins de poursuites judiciaires, mais ces traités stipulent également que les autorités décident

d'engager ou non des poursuites de la même manière que s'il s'agissait d'infractions de droit commun de caractère grave. En rendant ces décisions, les systèmes de justice pénale nationaux peuvent appliquer des principes de droit établis, par exemple, en exerçant leur pouvoir discrétionnaire dans l'élaboration de stratégies de poursuites sélectives. Ces dernières sont aussi employées par les tribunaux internationaux et hybrides. En conséquence, les États n'enfreindront pas nécessairement leurs obligations si, en raison de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuites, ils ne poursuivent pas tous les auteurs ou instances de ces crimes. Les décisions de sélectionner ou de prioriser les cas doivent être prises sur la base de critères transparents et objectifs. Comme l'indique la Directive 5, des amnisties judicieusement conçues peuvent compléter les stratégies de poursuites sélectives.

- d) Les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis lors de conflits armés non internationaux ont été définis dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) et la CPI peut engager des poursuites pour ces crimes sur les lieux qui relèvent de sa compétence. Ces développements, ainsi que la jurisprudence des tribunaux internationaux et les opinions des instances compétentes, ont clarifié davantage la nature de ces infractions et contribué à l'opinion de soutenir l'existence d'une interdiction coutumière des amnisties pour les crimes internationaux. Cependant, d'autres sources d'*opinio juris* des tribunaux internes et hybrides, ainsi que certaines pratiques nationales concernant les amnisties, ne reflètent pas une interdiction coutumière établie, explicite et catégorique des amnisties pour les crimes internationaux.
- e) Dans le droit international des droits de l'homme, les tribunaux régionaux des droits de l'homme ont des approches différentes selon qu'il y ait une obligation de poursuivre les violations flagrantes des droits de l'homme ou qu'il suffise aux États d'enquêter sur ces violations et d'offrir des recours aux personnes affectées. Les amnisties décrétées dans différentes régions du monde peuvent être assujetties à des normes différentes.

7. Infractions admissibles

- a) Les critères déterminant les actes pouvant faire l'objet d'une amnistie doivent être clairement précisés et avoir une portée limitée afin de minimiser les conflits potentiels avec toute obligation applicable d'engager des poursuites au titre du droit pénal international ou du droit international des droits de l'homme. Il peut être difficile de trouver un équilibre entre la limitation des crimes couverts par l'amnistie et la réalisation des objectifs de l'amnistie. Par exemple, l'exclusion des crimes de guerre peut dissuader de nombreux combattants à rendre les armes s'ils ne sont pas certains que leurs actions liées au conflit constituent ou non des crimes de guerre.
- b) Les limitations sur la portée des infractions admissibles dans une amnistie peuvent être faites de différentes façons, y compris :
- i. dresser une liste explicite des infractions exclues de la portée de l'amnistie
 - ii. accorder une amnistie pour une liste non exhaustive d'infractions liées à des conflits ou politiques mais avec des directives sur la façon de distinguer les infractions politiques des infractions de droit commun
 - iii. accorder une amnistie pour une liste exhaustive d'infractions
- Lorsqu'une amnistie se limite aux infractions politiques ou liées à des conflits, ou lorsque des infractions spécifiques sont exclues de l'amnistie, les auteurs d'infractions de droit commun et de crimes exclus resteront passibles de poursuites. Lorsqu'un auteur de crimes a commis des infractions incluses et exclues, une amnistie partielle est possible. Comme indiqué dans la Directive 16, la mise en œuvre d'amnisties limitées demande des déterminations individuelles de leur application.
- c) Sous réserve des multiples obligations d'un État, l'exclusion des actes suivants d'une amnistie peut contribuer à renforcer sa légitimité et sa légalité :
- i. les crimes graves internationaux
 - ii. les autres actes graves de violence contre la personne qui pourraient ne pas s'élever au niveau d'un crime international

iii. les actes ou infractions motivés par le gain personnel ou la malice

Comme prévu par la Directive 8, ces restrictions sur les actes et infractions exclus d'une amnistie peuvent être combinées avec des restrictions sur la portée des bénéficiaires admissibles.

8. Bénéficiaires admissibles

- a) Le but de chaque amnistie et les circonstances politiques au sein de l'État détermineront les personnes à inclure ou exclure d'une amnistie. Le droit international et national règlemente également le choix des bénéficiaires.
- b) Une amnistie doit exposer clairement les critères déterminant les auteurs de crimes admissibles à une amnistie, et les catégories d'auteurs de crimes exclues de l'amnistie. Les distinctions peuvent être faites sur la base suivante :
 - i. l'allégeance ou l'appartenance à une institution étatique ou un organisme non gouvernemental particulier
 - ii. le rang au sein de l'institution ou de l'organisme, ou le niveau de responsabilité perçu
- c) Les amnisties qui distinguent les bénéficiaires sur la base de leur affiliation doivent tenir compte des différences de responsabilités des personnes affiliées aux institutions étatiques et de celles qui ne sont pas régies par le droit interne. Ces différences peuvent être la conséquence, par exemple, de règlements internes sur le recours à la force et aux amnisties, immunités ou indemnités préexistantes. Les différentes responsabilités créées pour les différentes catégories d'auteurs de crimes en vertu du droit international doivent également être prises en compte. Par exemple, le droit international des droits de l'homme ne s'applique en général qu'aux actions des États, et certaines conventions internationales telles que la Convention contre la torture ne s'appliquent qu'aux agents de l'État. L'application de telles distinctions peut cependant miner les efforts déployés pour encourager la réconciliation parmi les anciens antagonistes.

- d) Les amnisties qui distinguent par rapport au rang peuvent exclure les dirigeants militaires et politiques tout en rendant l'amnistie accessible aux auteurs de crimes des échelons inférieurs. Ces distinctions concilient l'amnistie et la responsabilité, mais peuvent être problématiques quand de hauts responsables sont des acteurs clés dans une transition politique. Les amnisties qui excluent les hauts responsables peuvent s'inspirer du principe de responsabilité des supérieurs hiérarchiques que l'on trouve dans le droit pénal international, et des stratégies de poursuites judiciaires des tribunaux internationaux ou hybrides qui se concentrent sur « les plus grands responsables ».
- e) En vertu du droit pénal international, les subordonnés sont responsables des crimes internationaux qu'ils commettent lorsqu'ils suivent les ordres d'un supérieur, mais ils peuvent se voir exonérer de cette responsabilité lorsqu'ils étaient légalement tenus d'obéir aux ordres de leurs supérieurs, quand ils ne savaient pas que l'ordre était illégal et quand l'ordre n'était pas manifestement illégal. Pour les auteurs de crimes de tous les niveaux, des motifs d'exclusion de la responsabilité pénale incluent l'altération substantielle du discernement et la contrainte. En outre, des facteurs atténuants tels que les efforts effectués par la personne reconnue coupable pour indemniser les victimes et coopérer avec les autorités judiciaires, et l'âge, l'éducation, les conditions sociales et économiques de la personne reconnue coupable peuvent être prises en compte lors de la condamnation. Les principes qui prévoient ces atténuations ou cette exonération de responsabilité doivent être intégrés dans une amnistie. Lorsque les auteurs de crimes d'échelons inférieurs se voient accorder une amnistie, comme examiné dans la Directive 11, l'amnistie peut être subordonnée à la condition de leur participation aux processus de reddition des comptes non judiciaires.
- f) Il convient d'accorder une attention particulière aux amnisties pour le traitement des enfants responsables d'actes qui peuvent être qualifiés de crimes nationaux ou internationaux. Le droit international et la majorité des systèmes juridiques nationaux prévoient un âge minimum de responsabilité pénale. Lorsqu'un auteur de crimes n'a pas atteint cet âge au moment de l'infraction et qu'il n'est donc pas considéré comme pénalement responsable, a fortiori, il ne

doit pas être inclus dans la portée de l'amnistie. Lorsque l'accès aux programmes de démobilisation et de réinsertion dépend de la participation à un processus d'amnistie, il faut prendre soin de répondre aux besoins des enfants qui ne relèvent pas de l'amnistie en raison de leur manque de responsabilité pénale juridique. Les enfants d'un âge supérieur à l'âge de la responsabilité pénale mais âgés de moins de 18 ans peuvent être passibles de poursuites pénales. Ils peuvent donc être inclus dans ces processus d'amnistie et il convient alors de veiller à répondre à leurs besoins et expériences spécifiques.

9. Portée temporelle

- a) Pour éviter toute ambiguïté, les amnisties doivent indiquer les dates de début et de fin entre lesquelles les crimes admissibles doivent avoir été commis. La période entre les dates de début et de fin doit être la période minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la loi. La sélection de ces dates peut affecter la légitimité de l'amnistie (par ex., lorsque les dates limites sont utilisées de manière stratégique pour exclure des événements particulièrement notoires ou des crimes commis par une seule faction, ou lorsque la date de début d'un conflit fait l'objet de contestation).
- b) Le crime de disparition forcée a été caractérisé comme un crime continu dans les traités internationaux et dans la jurisprudence de certains tribunaux internes et internationaux. Puisque le crime est réputé continuer jusqu'à ce que le sort de la personne disparue ait été clarifié, les amnisties ne doivent pas empêcher les investigations indépendamment de la date à laquelle la disparition a eu lieu.

10. Portée géographique

Lorsqu'un conflit ou la politique de répression de l'État a principalement affecté une région d'un pays, l'amnistie peut être limitée aux crimes commis dans cette région. Ces limitations minimisent l'impunité accordée mais peuvent risquer de traiter différemment les victimes à l'intérieur et à l'extérieur de la région concernée. Si une amnistie ne traite pas la portée géographique, elle est généralement présumée s'appliquer à l'ensemble du pays. Elle peut également s'appliquer aux

infractions commises par les ressortissants hors du pays mais, comme précisé dans la Directive 18, ces amnisties ne peuvent pas empêcher l'État dans lequel les crimes ont été commis d'y exercer sa compétence.

C. CONDITIONS DE L'AMNISTIE

11. Conditions préalables sur les bénéficiaires d'une amnistie

Tout auteur de crimes peut être tenu de remplir des conditions précises avant d'obtenir une amnistie. Ces conditions peuvent permettre à une amnistie de contribuer à empêcher d'autres violences et de faciliter la reddition de comptes et le respect des droits des victimes à la vérité et aux réparations. La mesure dans laquelle les auteurs de crimes seront disposés à remplir ces conditions peut dépendre d'un éventail de facteurs tels que le contexte politique et de sécurité, les approches culturelles de l'établissement de la vérité et de la justice, et la mesure dans laquelle la participation exigera la reconnaissance ou la répudiation de leurs actions passées. L'imposition d'un éventail de conditions plus large peut réduire le nombre d'auteurs de crimes participants, mais l'inclusion de ces conditions peut servir à renforcer la légitimité et la légalité d'une amnistie et à encourager le respect des obligations internationales d'un État en matière d'enquêtes et de recours. Lorsque les individus ne respectent pas pleinement les conditions applicables, l'amnistie doit être différée. Les conditions préalables à l'attribution d'une amnistie peuvent inclure :

- a) la soumission de demandes individuelles
- b) la reddition et la participation aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration
- c) la participation aux processus de justice traditionnelle ou réparatrice
- d) la divulgation totale de l'implication personnelle aux infractions, avec des sanctions pour faux témoignages
- e) la révélation d'informations sur l'implication de parties tierces dans les infractions
- f) le témoignage (public ou privé) dans une commission de vérité, une enquête publique ou tout autre processus de rétablissement de la vérité

- g) le témoignage lors d'un procès des personnes qui n'ont pas bénéficié de l'amnistie ou qui n'y sont pas admissibles
- h) la restitution des biens acquis de manière illicite
- i) la contribution matérielle et/ou symbolique aux réparations.

12. Conditions de conduite future pour les bénéficiaires d'amnistie

- a) Pour renforcer la légitimité et la légalité d'une amnistie, chaque bénéficiaire peut faire l'objet de conditions qu'il doit remplir afin d'éviter une révocation des avantages. Ces conditions prévoient que l'État demande des comptes aux individus qui pourraient abuser des processus d'amnistie, et peuvent encourager les bénéficiaires à contribuer aux processus de réconciliation en cours. Toutefois, l'incertitude concernant la permanence ou non de l'amnistie peut la rendre moins attrayante aux yeux de certains auteurs de crimes. Les conditions qui pourraient être imposées pour qu'un bénéficiaire conserve l'amnistie peuvent comprendre :
 - i. ne pas enfreindre les conditions sous lesquelles l'amnistie a été accordée initialement
 - ii. s'abstenir de commettre de nouvelles infractions liées au conflit ou aux politiques, ou tout autre type d'activité criminelle
 - iii. des interdictions limitées dans le temps de posséder des armes dangereuses, de se présenter à des élections ou à une fonction publique et/ou de servir dans la police ou les forces armées
- b) Certaines des conditions pour l'amnistie dont la liste figure sous la Directive 11 (c) à (i) peuvent être incluses comme conditions de conduite future, suite à l'attribution d'une amnistie, plutôt qu'en tant que conditions préalables.
- c) Pour faciliter l'exécution des conditions de conduite future, une amnistie peut accorder temporairement aux auteurs de crimes l'immunité par rapport aux poursuites judiciaires, après quoi l'immunité pourrait devenir permanente si l'auteur de crimes a rempli toutes les conditions de conduite future, ou à l'inverse révoquée si ces conditions n'ont pas été remplies.

Si l'individu prenait part à des activités prohibées durant la période applicable, l'immunité temporaire pourrait être levée immédiatement.

- d) Pour superviser le respect des conditions de conduite future, une procédure formelle indépendante doit être établie pour réévaluer ou juger la conformité. La procédure doit spécifier les critères et les règles à appliquer pour déterminer le niveau de conformité, et l'instance décisionnelle doit avoir suffisamment de ressources. Lorsqu'une amnistie est révoquée, des poursuites judiciaires doivent être engagées pour le crime initial et toutes les infractions subséquentes.

D. ADOPTION, MISE EN ŒUVRE ET RÉÉVALUATION D'UNE AMNISTIE

13. Respect du droit interne

Bien que tous les systèmes juridiques prévoient une certaine clémence dans leurs processus de justice pénale, l'octroi d'une amnistie durant ou suite à un conflit ou une répression peut être contraint par le droit interne. Pour qu'une amnistie soit valable au titre du droit interne, son adoption doit au moins respecter toutes les réglementations internes officielles. Lorsque ces réglementations ne sont pas respectées, les tribunaux nationaux doivent avoir l'indépendance et l'autorité de déclarer l'amnistie inconstitutionnelle et d'exiger une modification de la législation.

14. Méthodes de promulgation et consultation publique

- a) Les amnisties peuvent être promulguées par l'entremise d'une série de mécanismes exécutifs et législatifs, prévus au titre des règles de procédures internes. Le mécanisme choisi peut avoir des implications sur la mesure dans laquelle l'amnistie peut ensuite être modifiée ou annulée. Il sera plus difficile de modifier une amnistie promulguée par une mesure constitutionnelle.
- b) Une consultation publique sur la conception d'une amnistie peut renforcer sa légitimité. S'il y a lieu, cette consultation doit inclure la participation de groupes potentiellement marginalisés tels que les victimes, les femmes, les enfants, les personnes déplacées, les minorités et les

anciens combattants. Elle peut prendre différentes formes, y compris des réunions publiques, des sondages, des groupes cibles et l'examen d'observations écrites.

- c) Certaines amnisties ont été confirmées par des référendums nationaux, qui peuvent contribuer à renforcer leur légitimité. Cela peut donner lieu à la tenue de scrutins sur un accord de paix ou une nouvelle constitution comprenant des mesures d'amnistie, établissant ainsi un lien aux efforts plus larges de paix et de démocratie. Sinon, l'amnistie peut faire le seul objet d'un référendum pour veiller à ce que le vote sur l'amnistie ne soit pas amalgamé à d'autres problèmes. Quand des minorités sont persécutées par un gouvernement représentant la communauté majoritaire, il peut être souhaitable de garantir l'obtention d'un vote positif dans chaque communauté concernée, en exigeant une majorité renforcée.
- d) Des mesures pour la participation publique sont un élément de la conception d'une amnistie mais elles sont insuffisantes en elles-mêmes pour garantir la légitimité ou la légalité d'une amnistie qui autrement enfreint le droit interne ou international.
- e) Les « auto-amnisties » sont des amnisties adoptées unilatéralement par des régimes responsables de crimes internationaux ou de violations flagrantes des droits de l'homme, et qui ont souvent pris le pouvoir illégalement. Sous réserve des multiples obligations de l'État, ces amnisties doivent être considérées de prime abord comme illégales et illégitimes.

15. Conséquences juridiques

- a) Les amnisties peuvent avoir de multiples conséquences juridiques pour chaque bénéficiaire par rapport aux infractions désignées. Ces conséquences peuvent inclure :
 - i. empêcher l'ouverture d'enquêtes sur de nouveaux crimes
 - ii. interrompre des enquêtes criminelles et des procès en cours
 - iii. réduire les peines de prison
 - iv. libérer des prisonniers
 - v. octroyer des grâces
 - vi. effacer des casiers judiciaires

- vii. exclure la responsabilité civile
- b) Lorsqu'une amnistie exclut la responsabilité civile, que ce soit de manière explicite dans la législation d'amnistie ou de manière implicite lorsque l'accès aux recours civils dépend de condamnations pénales antérieures, des programmes de réparations administratives doivent être envisagés pour offrir des recours aux victimes.
- c) Si un processus d'amnistie a été conçu pour distinguer différentes catégories d'auteurs de crimes ou différentes catégories de crimes, les conséquences juridiques de l'amnistie peuvent varier en fonction des catégories de bénéficiaires. Les infractions plus graves peuvent ne recevoir que des réductions de peine au titre de la loi, tandis que les infractions moins graves peuvent obtenir une amnistie totale. Une telle approche étagée peut apporter une certaine proportionnalité dans les conséquences juridiques pour différentes catégories d'auteurs de crimes et peut ainsi renforcer la légitimité ou la légalité de l'amnistie.

16. Administration d'une amnistie

- a) Pour les amnisties comportant des limitations et des conditions, un processus est nécessaire pour déterminer l'admissibilité d'un individu à l'amnistie. Les processus de mise en œuvre d'une amnistie peuvent être supervisés par des tribunaux internes, des organismes consultatifs relevant du gouvernement, des commissions d'amnisties spécialement désignées, ou des commissions de vérité disposant du pouvoir d'accorder ou de recommander des amnisties.
L'institution responsable de l'administration d'une amnistie doit :
 - i. être indépendante
 - ii. représenter des secteurs sociaux variés
 - iii. posséder les compétences requises pour mettre en œuvre l'amnistie
 - iv. posséder l'autorité et les pouvoirs juridiques pour exécuter son mandat de manière efficace.
 - v. avoir suffisamment de ressources pour prendre les décisions initiales concernant l'admissibilité à l'amnistie et, le cas échéant, surveiller le respect des conditions pendant des périodes données.

- b) La participation des victimes et des communautés affectées à un processus de mise en œuvre d’amnistie permet généralement d’accroître sa légitimité. Ceci pourrait notamment viser à permettre aux victimes et aux membres des communautés affectées de participer aux audiences pour décider si les demandes individuelles d’amnistie doivent être approuvées. Pour garantir une participation efficace, il est également important d’informer les victimes en temps utile du lieu, de la date et de l’heure de l’audience, d’offrir ou de permettre une représentation légale et/ou un soutien financier pour le transport ou autres dépenses liées à la comparution à l’audience, et d’assurer un soutien et une protection efficaces des témoins. Quand les victimes sont présentes pendant la déposition d’un auteur de crimes lors d’audiences d’amnistie, des précautions doivent être prises pour éviter de traumatiser à nouveau les victimes. Les victimes doivent être informées de la décision finale concernant l’amnistie avant qu’elle ne soit rendue publique.
- c) Les processus d’administration des amnisties doivent tenir compte des droits de procédures des demandeurs d’amnisties. En particulier, les demandeurs doivent être en mesure de faire appel des décisions de l’instance chargée de mettre en œuvre les amnisties auprès de tribunaux indépendants.

17. Annulation des amnisties

- a) Dans quelques pays, des tribunaux ou législatures internes ont annulé des amnisties de longue date et préalablement mises en œuvre. Pour créer la possibilité d’annulations futures, une amnistie peut prévoir un futur examen judiciaire. Cependant, l’incertitude créée par de telles mesures peut miner la capacité de l’amnistie à contribuer à une plus grande stabilité, la protection des droits de l’homme et la réconciliation. Par ailleurs, lorsqu’une amnistie est annulée, d’autres obstacles à la responsabilité pénale peuvent subsister.
- b) Lorsque la législation relative aux amnisties limite explicitement la portée d’une amnistie mais que cette portée est élargie au-delà de ces limites par une jurisprudence trop large, la réouverture d’affaires pénales ne nécessite pas nécessairement l’annulation de l’amnistie,

mais plutôt l'application rigoureuse de toutes les limitations ou conditions contenues dans l'amnistie.

18. Tribunaux internationaux et amnisties nationales

- a) Bien que les amnisties excluent les poursuites pénales dans les États qui ont adopté l'amnistie, elles ne peuvent pas empêcher les tribunaux internationaux, hybrides ou étrangers d'exercer leur compétence. Ces tribunaux peuvent décider au titre de leur propre juridiction de reconnaître ou non une amnistie.
- b) Lorsque la juridiction d'un tribunal international ou hybride est compétente, un État peut être tenu de coopérer avec le tribunal en vertu de ses obligations au titre du traité. Cette coopération peut inclure la remise d'une personne qui a bénéficié d'une amnistie au niveau national pour qu'elle soit jugée devant un tribunal international.
- c) Les tribunaux pénaux internationaux et hybrides sont habilités à condamner les individus, mais ils ne peuvent pas déclarer une amnistie nationale inconstitutionnelle ou ordonner à un État d'annuler sa loi d'amnistie. En conséquence, même lorsque ces tribunaux déclarent qu'une amnistie est inopérante au niveau international dans un cas individuel, elle peut continuer d'avoir effet au niveau national. En pratique, cela peut signifier que la majorité des auteurs de crimes au sein de l'État accordant l'amnistie continueront à bénéficier de l'amnistie.
- d) Un tribunal régional de droits de l'homme peut examiner si, en accordant une amnistie, un État relevant de sa compétence enfreint ses obligations internationales. Lorsque ces tribunaux constatent une violation, ils peuvent recommander un éventail de recours, y compris d'ordonner l'annulation de l'amnistie. Si l'État se conforme à cette décision, l'amnistie peut éventuellement cesser d'avoir effet en droit interne.

¹ Rodrigo Uprimny Yepes (directeur, Centre pour l'étude du droit, justice et société (Dejusticia) ; et professeur adjoint de droit à l'Université nationale de Colombie) ; María Paula Saffon (candidate au doctorat, Université de Columbia, Département des sciences politiques ; et chercheur adjoint, Dejusticia); et Nelson Camilo Sánchez

(coordinateur de recherches, Dejusticia ; et professeur adjoint de droit à l'Université nationale de Colombie) ont été invités à représenter les opinions des latino-américains au sein du groupe d'experts et ont contribué aux discussions mais ne se sont pas sentis en mesure d'appuyer la version finale.

ⁱⁱ Les notes explicatives par Louise Mallinder sont publiées dans ces directives. Le commentaire également par Mallinder sera publié sous forme de livre en 2014.

ⁱⁱⁱ « les violations flagrantes des droits de l'homme » désigne ici les actes qui constituent des crimes graves au titre du droit national ou international et, s'ils étaient commis par un gouvernement, enfreindraient les obligations de l'État envers les droits de l'homme. Ceci comprend les actions les plus graves qui sont prohibées dans les traités universels et régionaux des droits de l'homme, tels que la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ; les exécutions extrajudiciaires, les exécutions sommaires ou arbitraires ; l'esclavage ; les disparitions forcées. Sont inclus également le viol et autres formes de violences sexuelles, qui selon les circonstances peuvent constituer des crimes de guerre ou de la torture.