



Assemblée générale

Distr. générale
9 juillet 2020
Français
Original : espagnol

Conseil des droits de l'homme

Quarante-cinquième session

14 septembre-2 octobre 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Les processus de mémorialisation dans le contexte des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire : le cinquième pilier de la justice transitionnelle

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition

Résumé

Le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Fabián Salvioli, présente son rapport sur les processus de mémorialisation dans le contexte des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, qui constituent le cinquième pilier de la justice transitionnelle.

Dans ce rapport, le Rapporteur spécial se penche sur le cadre normatif régissant l'obligation d'adopter des processus mémoriels et de veiller à ce que la mémoire ne régresse pas, analyse les difficultés que posent ces processus et les possibilités qu'ils offrent dans les situations de conflit et de transition, et traite de la question du détournement de la mémoire à des fins belliqueuses sur les réseaux sociaux. Il y souligne en outre la nécessité de mener activement des politiques de mémoire énergiques et multidimensionnelles afin d'apporter une réponse adéquate aux crimes du passé et d'empêcher qu'ils se reproduisent. Il conclut son rapport par des recommandations destinées principalement aux États mais aussi à l'Organisation des Nations Unies.



Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	3
I. Activités menées par le Rapporteur spécial.....	3
II. Considérations générales.....	4
III. Objectifs des processus de mémorialisation et cadre normatif.....	5
IV. La mémoire comme champ de bataille.....	7
V. La mémorialisation en période de conflit.....	9
VI. Le travail de mémoire dans les situations de transition	10
VII. Le détournement de la mémoire à des fins belliqueuses (<i>weaponization</i>) sur les réseaux sociaux	15
VIII. Le développement progressif de la mémoire et le principe de non-régression.....	18
IX. Conclusion et recommandations	19

Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Fabián Salvioli, en application de la résolution 36/7 du Conseil. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial énumère les principales activités qu'il a menées entre juillet 2019 et juin 2020 et analyse les processus de mémorialisation dans le contexte des violations graves de droits de l'homme et du droit international humanitaire, qui constituent le cinquième pilier de la justice transitionnelle.

2. En 2019, le Rapporteur spécial a tenu une réunion d'experts à l'Office des Nations Unies à Genève afin d'obtenir des contributions en vue de l'établissement du présent rapport. Il a aussi organisé une consultation ouverte aux États, aux organisations internationales, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux organisations non gouvernementales, afin de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue sur la question. Le Rapporteur spécial remercie les participants pour leurs précieuses contributions.

I. Activités menées par le Rapporteur spécial

3. Entre le 1^{er} juillet 2019 et le 30 juin 2020, le Rapporteur spécial a adressé des demandes de visite à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la Gambie, à la République de Corée, à la Serbie et à la Tunisie. Il remercie ces pays d'avoir accédé à ses demandes. Il a aussi renouvelé la demande de visite qu'il avait adressée à la Côte d'Ivoire.

4. Le 10 septembre 2019, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec Antonia Urrejola, membre de la Commission interaméricaine des droits de l'homme.

5. Le 11 septembre 2019, il a participé à la quarante-deuxième session du Conseil des droits de l'homme, au cours de laquelle il a présenté son rapport thématique sur les programmes nationaux de réparation.

6. Le 24 octobre 2019, il a pris part à la soixante-quatorzième session de l'Assemblée générale, au cours de laquelle il a présenté son rapport sur la présentation d'excuses pour les violations flagrantes des droits de l'homme.

7. Le 22 octobre 2019, il a tenu une réunion avec le Sous-Secrétaire général chargé du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, Oscar Fernández-Taranco, et le Groupe interrégional des amis de la responsabilité de protéger.

8. Le 25 octobre 2019, il s'est réuni avec des représentants du Bureau du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, Adama Dieng.

9. Du 20 au 27 novembre 2019, il était en visite officielle en Gambie.

10. Le Rapporteur spécial a organisé une consultation ouverte du 6 décembre 2019 au 31 janvier 2020 afin d'obtenir des contributions en vue de l'établissement du présent rapport.

11. Les 10 et 11 décembre 2019, il a tenu une réunion avec des experts afin d'obtenir des contributions en vue de l'établissement du présent rapport.

12. Le 26 février 2020, il a participé à un déjeuner de travail à New York avec des représentants des États Membres afin d'examiner le rôle que jouent le Conseil de sécurité et l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la justice transitionnelle.

13. Du 27 avril au 29 mai 2020, il a organisé une consultation ouverte sur la prise en compte des questions de genre dans les processus de justice transitionnelle, en vue de l'établissement de son prochain rapport à l'Assemblée générale.

14. En raison de la pandémie de COVID-19, le Rapporteur spécial a dû reporter l'organisation de sa visite officielle en Bosnie-Herzégovine et une réunion d'experts qui devait porter sur la prise en compte des questions de genre dans les processus de justice transitionnelle, et il a dû annuler sa participation à plusieurs événements.

II. Considérations générales

15. Le présent rapport sur les processus de mémorialisation dans le contexte des violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire s'inscrit dans le prolongement des travaux menés par le Rapporteur spécial et la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels sur l'écriture et l'enseignement de l'histoire¹, les processus mémoriels dans les sociétés divisées², la prévention des violations graves de droits de l'homme³ et les archives⁴. Il porte en particulier sur le rôle crucial des processus de mémorialisation dans le contexte de la justice transitionnelle, rôle qui est pleinement reconnu par les normes et règles du droit international contemporain. Le travail effectué sur les violations commises dans le passé permet d'ouvrir une réflexion sur le présent et de cerner des problèmes contemporains relatifs à l'exclusion, à la discrimination, à la marginalisation et aux abus de pouvoir, eux-mêmes souvent liés à des cultures politiques toxiques. Un travail de mémoire constructif contribue au développement de cultures démocratiques et respectueuses des droits de l'homme et à l'exécution de l'obligation juridique qui incombe aux États de garantir les droits de l'homme.

16. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'emploie à recenser les obligations mises à la charge des États et des autres parties prenantes en ce qui concerne le devoir de mémoire, partant du principe que la mémoire, tout comme l'histoire, ne peut s'abstraire des influences politiques et des débats du présent et comporte des limites claires : les processus mémoriels ne devraient jamais induire une nouvelle victimisation des personnes ayant subi des violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire, ni remettre en question ou relativiser les faits dont elles ont été victimes.

17. En outre, le Rapporteur spécial décrit des bonnes pratiques de mémorialisation et s'attache à trouver des moyens de relever trois grands défis, à savoir la mémorialisation en période de conflit, la mémorialisation dans les situations d'après-conflit et le détournement de la mémoire à des fins belliqueuses (*weaponization*) dans le contexte de l'instrumentalisation politique des réseaux sociaux.

18. Ces trois défis ne peuvent s'envisager indépendamment, dans un contexte international marqué à la fois par la remise en question du multilatéralisme et du système des droits de l'homme et par l'essor d'idéologies populistes et xénophobes dans différentes régions du monde, qui se traduit par la montée du racisme, de l'antisémitisme, de la haine des musulmans et des persécutions des chrétiens et par la multiplication des points de tension entre États⁵.

19. Dans son rapport, le Rapporteur spécial partage le diagnostic posé par le Secrétaire général, António Guterres, qui a souligné le « moment charnière » que nous vivons :

« Le multilatéralisme est remis en cause alors qu'aucun pays, aucune organisation ne peut isolément apporter les solutions dont nous avons besoin pour affronter les défis mondiaux actuels. La planète est menacée par le réchauffement climatique, mais aussi par une intensification des tensions politiques au niveau international. Nous constatons que les gouvernements et les responsables politiques bénéficient d'une confiance de plus en plus amoindrie et que les voix nationalistes et populistes, qui diabolisent et divisent, suscitent un intérêt croissant. Cette situation

¹ A/68/296.

² A/HRC/25/49.

³ A/HRC/37/65 et A/72/523.

⁴ A/HRC/30/42, annexe.

⁵ www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_FR.pdf.

se révèle très dangereuse au moment même où le contexte requiert une action concertée. »⁶.

III. Objectifs des processus de mémorialisation et cadre normatif

A. Objectifs

20. L'hypothèse de base de la justice transitionnelle est qu'il est nécessaire d'affronter comme il se doit les crimes du passé, qui ont été commis pendant un conflit armé ou par un régime répressif, pour pouvoir construire une société démocratique, pluraliste, inclusive et pacifique. Il est essentiel que les crimes de guerre et les violations massives des droits de l'homme soient reconnus pour restaurer la dignité des victimes et permettre à la société de reprendre confiance et d'engager un processus de réconciliation tant vertical (entre les citoyens et les organes de l'État) qu'horizontal (entre groupes, en cas de conflits entre communautés) qui vienne dûment compléter l'engagement de poursuites contre les responsables, la condamnation pénale des intéressés et l'octroi de réparations aux victimes. A contrario, l'absence de reconnaissance des violations et crimes et l'impunité de leurs auteurs conduisent au négationnisme et perpétuent et légitiment la violence.

21. Le traitement réservé aux crimes du passé doit se fonder sur les piliers de la justice transitionnelle : sans mémoire, il ne peut y avoir ni droit à la vérité, à la justice et aux réparations, ni garanties de non-répétition. C'est en ce sens que les processus de mémorialisation des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire constituent le cinquième pilier de la justice transitionnelle. Il s'agit d'un pilier autonome et transversal à la fois, étant donné qu'il contribue à la mise en œuvre des quatre autres et qu'il représente un outil essentiel pour permettre aux sociétés de sortir de la logique de la haine et du conflit et d'engager un processus solide d'instauration d'une culture de la paix.

22. Le traitement réservé aux violations passées dans le cadre de la justice transitionnelle vise à répondre aux objectifs ci-après, qui s'inscrivent dans des cadres temporels différents :

a) Faire la lumière sur les violations commises dans le passé (clarifier les faits et sanctionner pénalement leurs auteurs) ;

b) Relever les défis du présent (reconnaître les victimes, honorer et célébrer leur mémoire, accorder des réparations, permettre aux personnes de raconter ce qui leur est arrivé, présenter des excuses publiques, combattre le négationnisme, apaiser les tensions et restaurer la confiance dans l'État et entre les communautés) ;

c) Préparer l'avenir (prévenir les violences futures grâce à l'éducation et la sensibilisation et forger une culture de la paix). Les processus mémoriels contribuent à l'engagement social et démocratique, favorisent les débats sur la représentation du passé et permettent d'envisager les problèmes du présent de manière pertinente.

23. Dans la Déclaration et le Programme d'action de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, adoptés à Durban en 2001, la mémoire est considérée comme un outil de lutte contre l'injustice et un instrument d'apaisement :

« Il est essentiel de se souvenir des crimes et des injustices du passé, quels que soient le lieu et l'époque où ils se sont produits, de condamner sans équivoque les tragédies provoquées par le racisme et de dire la vérité historique pour parvenir à la réconciliation internationale et à l'édification de sociétés fondées sur la justice, l'égalité et la solidarité »⁷.

⁶ Guterres, António, « Le multilatéralisme, pierre angulaire d'une paix durable », dans Pierre Hazan et al. (dir. publ.), *Guerre et Paix*, Gallimard et Fondation Martin Bodmer, 2019.

⁷ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_fr.pdf, par. 106.

24. La mémorialisation concerne aussi bien des faits qui se sont produits il y a très longtemps, comme la traite des esclaves, que des violations qui ont été commises récemment ou pendant des conflits qui sont toujours en cours.

B. Cadre normatif et normes de l'ONU

25. Les États ont adopté divers instruments qui reconnaissent le rôle fondamental de la mémoire dans la création d'un environnement propice au vivre ensemble après des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

26. Il convient en premier lieu de rappeler l'obligation générale qui incombe aux États de garantir le droit de ne pas être soumis à de graves violations telles que les disparitions forcées, les exécutions arbitraires, la torture ou le génocide. L'interdiction de ces violations et l'obligation de les prévenir sont énoncées dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide⁸, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁹, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁰ et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées¹¹.

27. L'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité¹² définit le droit de connaître la vérité sur les violations commises (aussi appelé droit à la vérité) comme le droit individuel de chaque victime et des membres de sa famille mais aussi comme un droit collectif dont « l'exercice plein et effectif [...] constitue une protection essentielle contre le renouvellement des violations »¹³. Le même instrument établit le devoir de mémoire qui incombe aux États et la responsabilité qui est la leur dans la transmission de l'histoire, l'objectif étant de « préserver de l'oubli la mémoire collective, notamment pour se prémunir contre les thèses révisionnistes et négationnistes »¹⁴.

28. Il arrive encore trop souvent que cette obligation fondamentale ne soit pas respectée dans des sociétés qui ont vécu sous un régime autoritaire ou ont été marquées par des conflits internes : les différentes générations ont, pour ainsi dire, grandi sans connaître le passé et cela est à mettre en relation avec les violences actuelles, qui sont étroitement liées aux événements passés.

29. L'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, établi par Louis Joinet et sa successeur, Diane Orentlicher, vient compléter les principes énoncés par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission, Theo van Boven¹⁵, et mis à jour par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, Cherif Bassiouni¹⁶, qui ont servi de fondement à l'établissement des Principes fondamentaux et directives 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 humanitaire, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/147.

30. Dans cette résolution, adoptée par consensus en 2005, l'Assemblée générale a rappelé que les processus de mémorialisation faisaient aussi partie du droit d'obtenir réparation. Elle a précisé que les mesures de satisfaction devaient notamment comprendre : la vérification des faits et la diffusion publique et complète de la vérité ; une déclaration officielle ou décision de justice rétablissant la victime et les personnes qui ont un lien étroit

⁸ Art. 1^{er}.

⁹ Art. 2.

¹⁰ Art. 2, par. 1.

¹¹ Préambule, par. 7 ; Les articles de fond énoncent plusieurs règles relatives au devoir de prévention.

¹² E/CN.4/2005/102/Add.1, rapport de Diane Orentlicher, fondé sur les travaux précédemment menés par Louis Joinet.

¹³ Principe 2. Le droit inaliénable à la vérité.

¹⁴ Principe 3. Le devoir de mémoire.

¹⁵ E/CN.4/1997/104.

¹⁶ E/CN.4/2000/62.

avec elle dans leur dignité, leur réputation et leurs droits ; des excuses publiques, notamment la reconnaissance des faits et l'acceptation de responsabilité ; des commémorations et hommages aux victimes ; l'inclusion, dans la formation au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire et dans le matériel d'enseignement à tous les niveaux, d'informations précises sur les violations qui se sont produites.

31. L'obligation générale de garantir les droits de l'homme prend un caractère particulier et différencié pour ce qui est des processus mémoriels lorsque les populations ont subi des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire. Dans ces situations, le devoir de mémoire découle de sources principales (pactes et conventions) et secondaires (principes et directives) du droit international des droits de l'homme. Il convient également de souligner que les processus mémoriels recourent tous les aspects d'une réparation intégrale, en particulier les dimensions de satisfaction et de non-répétition, en tant que nouvelle obligation dérivant des violations commises.

IV. La mémoire comme champ de bataille

32. La mémorialisation, qui peut prendre diverses formes, doit contribuer à la reconnaissance de l'altérité, à la paix, à la justice et au vivre ensemble et permettre que toutes les personnes soient considérées comme des sujets de droit. Elle s'inscrit en outre dans un cadre culturel plus large au sein duquel des visions, des valeurs et des récits différents se confrontent. La culture est le prisme au travers duquel nous percevons le monde et l'autre nous perçoit. Célébrer certaines musiques, commémorer certains événements, en déplorer d'autres, glorifier certains héros ou héroïnes, qu'ils soient réels, mythologiques ou fictifs, fixent les perceptions et aident à définir le rapport à soi et à l'autre¹⁷.

33. À l'inverse, ces moyens sont aussi utilisés d'une manière perverse pour favoriser la marginalisation, l'exclusion, les stéréotypes négatifs, la déshumanisation et le négationnisme.

34. Le cadre juridique et normatif de la justice transitionnelle a radicalement changé depuis sa création et il convient de noter qu'aujourd'hui, le respect effectif, par les États, de leurs obligations en matière de droits de l'homme doit être au cœur des processus de justice transitionnelle et guider leur mise en œuvre¹⁸.

35. Dans ce contexte, l'État doit jouer un rôle actif et décisif, conformément aux normes internationales. À cet égard, le Rapporteur spécial partage l'avis de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui recommande l'adoption de politiques publiques globales en matière de mémorialisation¹⁹.

36. En tant que composante de la justice transitionnelle, la mémoire doit être fondée sur les droits de l'homme et être compatible avec eux. Utilisée à bon escient, elle vise à établir une « vérité dialogique »²⁰, c'est-à-dire à réunir les conditions pour qu'un débat sociétal s'engage sur les causes, les responsabilités directes et indirectes et les conséquences des crimes et violences du passé, ce qui permettra de dépasser les récits très divers et non

¹⁷ On peut par exemple citer des œuvres de fiction telles que la série télévisée *Derry Girls*, qui a permis aux adolescents irlandais et britanniques de mieux comprendre le conflit en Irlande du Nord, ou la mini-série télévisée *Holocauste*, qui a eu un grand retentissement à l'international à partir de 1978.

¹⁸ Salvioli, Fabián, « La justice transitionnelle aujourd'hui », dans Julián Fernández et Olivier de Frouville (dir. publ.), *L'hirondelle et la tortue. Quatrième journées de la justice pénale internationale*, p. 109 à 114, Paris, Pedone, 2020.

¹⁹ « Principes relatifs aux politiques publiques en matière de mémoire dans les Amériques », résolution 3/2019, adoptée le 9 novembre 2019.

²⁰ Sachs, Albie, *The Soft Vengeance of a Freedom Fighter*, Berkeley, University of California Press, 2000.

reconnus de ce qu'il s'est passé²¹ et, ainsi, de restreindre l'éventail des « mensonges admissibles »²².

37. L'objectif est de permettre aux populations victimes de faire sens d'un passé brutal – sans le justifier – et ainsi d'apaiser les tensions existantes et de permettre à la société de vivre plus paisiblement avec l'héritage des divisions anciennes. Sans tomber dans un dangereux relativisme ni créer une pensée homogène, on peut faire coexister, dans une société démocratique, différents récits et interprétations de la violence passée, qui participent à la dynamique de reconstruction sociale.

38. Le processus décrit aux deux paragraphes précédents ne devrait jamais conduire au négationnisme ou à la relativisation des violences commises. Il ne devrait pas non plus donner lieu à des affirmations qui vont à l'encontre des conclusions formulées par les commissions de la vérité et les tribunaux, qui reconnaissent un nombre de violations déjà souvent en-deçà de la réalité. La voix des victimes de violations des droits de l'homme doit occuper une place privilégiée dans la construction de la mémoire, ce qui permet d'éviter toute manipulation éventuelle de la part des auteurs des violations.

39. Dans le cas particulier des conflits armés – entre groupes, groupements tribaux ou ethnies –, le processus mémoriel ne doit pas donner lieu à une concurrence entre les victimes, ce qui peut arriver lorsque certaines bénéficient du soutien des autorités tandis que d'autres sont marginalisées, que ce soit par volonté politique ou parce qu'elles ne disposent pas de relais politiques ou médiatiques suffisants pour faire entendre leur voix dans l'espace public.

40. Les processus mémoriels qui concernent des conflits armés peuvent conduire à la manipulation de l'histoire et au culte du martyr, et contribuer à raviver les blessures du passé, à attiser la haine et à inciter à de nouvelles violences. Dans leur rapport sur le Projet Mapping concernant les violations des droits de l'homme commises entre 1993 et 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo (2010), les équipes du Projet ont mis en garde contre les dangers d'une « mémorialisation vengeresse »²³. De même, dans son rapport sur sa visite en Bosnie-Herzégovine, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires est parvenu à la conclusion que l'impossibilité, pour les minorités des différentes régions du pays, d'édifier des monuments commémoratifs a suscité de vives controverses et causé beaucoup de souffrances dans le pays²⁴.

41. Le travail de mémoire peut aussi conduire à des abus, voire à ce que l'on appelle « la tyrannie de la mémoire »²⁵, lorsque le message transmis a pour but d'enfermer les personnes dans leur condition de victimes au nom des violences passées, pour ensuite justifier et encourager de nouveaux actes de violence. Il arrive souvent que, dans les sociétés en conflit, des responsables politiques irresponsables instrumentalisent des défaites, parfois subies des siècles plus tôt, pour construire des récits qui visent à susciter l'émotion chez leurs compatriotes et à faire naître un désir de vengeance fondé sur le souvenir des humiliations. Clarifier les faits du passé, reconnaître les responsabilités et faire condamner les auteurs en justice sont les meilleurs antidotes à la manipulation du passé et à l'exaltation de la violence, et constituent le fondement d'une paix réelle et durable, sans impunité.

²¹ Ibid.

²² Ignatieff, Michael, « Article on Faith », *Index on Censorship* 5, 1996, p. 111, consultable à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/030642209602500522>.

²³ https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf, par. 111.

²⁴ A/HRC/16/48/Add.1, par. 48.

²⁵ Todorov, Tzvetan, *Les abus de la mémoire*, Paris, Arléa, 1995.

V. La mémorialisation en période de conflit

A. La question du temps

42. Au cours des trente dernières années, des dizaines de commissions de la vérité et de commissions d'enquête et d'établissement des faits concernant des violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont vu le jour, et de nombreux tribunaux pénaux ont été établis pour juger des crimes de guerre et d'autres crimes internationaux. On ne peut nier l'importance pédagogique et la dimension d'exemplarité de ces mécanismes face à des crimes d'une ampleur telle « qu'on ne peut ni [les] punir ni [les] pardonner »²⁶, même si la justice peut – et doit – être rendue dans de telles affaires. Il convient aussi de souligner leur rôle préventif quant à la répétition de ces crimes.

43. La mémoire est l'une des principales raisons d'être des mécanismes de justice transitionnelle. Cette dimension s'inscrit dans un futur à moyen et à long terme, étant donné qu'après des violences massives, la reconstruction démocratique d'une communauté peut prendre des dizaines d'années, voire des générations.

B. Les limites de la justice transitionnelle

44. Cependant, l'expérience a montré que l'utilisation de la pédagogie face aux crimes commis et l'exemplarité que l'on entend inspirer en rejetant ces crimes sont loin d'être acquises d'emblée. Les obstacles sont nombreux : parfois, des commissions de la vérité ou des tribunaux pénaux spéciaux sont créés alors que le conflit n'est pas terminé, que des crimes internationaux continuent d'être commis et que des parties au conflit poursuivent leur propagande belliciste. Dans ces conditions, le travail de mémoire s'avère une entreprise extrêmement difficile.

45. Ces dernières années, au Mali, en République centrafricaine ou encore en République arabe syrienne, divers mécanismes, pénaux ou non, de justice transitionnelle ont été mis en place dans des circonstances très complexes. Lorsque le conflit est en cours, les États ne sont pas en mesure d'exercer leur autorité sur tout leur territoire et, dans de nombreux cas, ils sont eux-mêmes auteurs de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

46. Dans une situation de conflit, les travaux d'enquête et d'établissement des faits sont très utiles en ce qu'ils permettent de recueillir des preuves et des témoignages qui pourront s'avérer décisifs par la suite. Il convient de souligner que les nouvelles technologies, en particulier les satellites, ont permis de faire la lumière sur certains faits, tels que l'existence de fosses communes après le massacre de Srebrenica ou, plus récemment, les graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises au Myanmar, en République arabe syrienne et au Soudan.

47. Ce travail d'établissement des faits est toutefois complexe et dangereux. Dans plusieurs régions du monde, des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes et d'autres personnes qui recueillaient des informations sur les violations commises ont été agressés ou assassinés. Dans certains cas, des personnes ont même été tuées « à titre préventif » par des agresseurs qui voulaient les empêcher d'enquêter sur de futurs crimes.

48. Si sa dimension pédagogique au regard des objectifs de prévention et de non-répétition est encore plus ardue à réaliser lorsque le conflit est encore actif, ce travail prendra toute son importance une fois les armes déposées.

²⁶ Hannah Arendt-Karl Jaspers, *Correspondance (1926-1969)*, lettre du 17 août 1946, citée par Claudia Hilb, « Des crimes que l'on ne peut ni punir ni pardonner. Penser avec Arendt, dans le débat sur le passé récent en Argentine », Université Paris-Diderot, consultable à l'adresse : <http://lcspp.univ-paris-diderot.fr/Arendt/pdf/hilb.pdf>.

C. La gestion des attentes des victimes

49. On n'a jamais été en mesure d'établir et de consigner les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire aussi vite et efficacement qu'à l'heure actuelle. Cependant, ce travail de fond peut paradoxalement aggraver le sentiment d'abandon et d'impuissance des victimes qui ne peuvent que constater l'absence d'efficacité de la communauté internationale s'agissant de mettre un terme à ces violations. En période de conflit, la prise en charge des victimes par les mécanismes de justice transitionnelle exige une approche spécifique.

50. Pendant un conflit, les mécanismes de justice transitionnelle doivent faire face du mieux qu'ils peuvent à l'incapacité, du moins temporaire, de répondre aux attentes non satisfaites des victimes et communautés au nom desquelles ils ont été créés. À cet égard, le Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables est novateur²⁷ : il a adopté diverses mesures propres à aider les victimes à obtenir des réponses appropriées ; il coopère avec les juridictions nationales qui jugent les auteurs de crimes internationaux²⁸ ; il a instauré des procédures pour informer régulièrement les représentants de victimes de l'avancée des enquêtes ; il a réalisé des études sur les attentes et les meilleurs moyens d'y répondre ; il s'est assuré que les victimes avaient donné leur consentement avant de témoigner et a pris des précautions pour garantir leur sécurité.

VI. Le travail de mémoire dans les situations de transition

A. Le défi de l'appropriation

51. Lorsque la paix et/ou la démocratie sont enfin restaurées, l'objectif pédagogique de la mémorialisation n'est pas toujours atteint grâce aux mécanismes de la justice transitionnelle. L'engagement de poursuites contre les responsables a une valeur considérable pour les processus mémoriels, mais les peines prononcées par un tribunal pénal international ou hybride ne suffisent pas, en elles-mêmes, à changer les perceptions au sein des sociétés. Les décisions, qui comptent souvent des centaines de pages, sont écrites dans un langage juridique assez peu accessible au grand public et leur traduction dans les langues vernaculaires peut parfois prendre des années.

52. Ainsi, au cours de ses vingt-cinq années d'existence (1993-2017), le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a réussi à appréhender et à poursuivre de nombreuses personnes, y compris des chefs d'États, des ministres, des généraux et des grands dirigeants politiques et militaires appartenant aux différentes parties. Par les décisions qu'il a rendues, ce Tribunal (comme le Tribunal pénal international pour le Rwanda) a notamment joué un rôle crucial dans la sensibilisation à la violence fondée sur le genre²⁹ et a contribué à rendre plus visibles certains actes monstrueux et à en faire prendre conscience.

53. Toutefois, les succès juridiques indéniables du Tribunal et l'action répressive connexe, en Bosnie-Herzégovine, de la Chambre chargée des crimes de guerre et d'autres juridictions nationales ne sont pas parvenus à supplanter les récits construits par les appareils de propagande créés pendant la guerre en ex-Yougoslavie, ni à endiguer le négationnisme et les discours de haine, qui restent très vivaces aujourd'hui.

54. Un des grands enseignements tirés du fonctionnement du Tribunal a été qu'il était complètement illusoire de croire qu'il suffirait d'abreuver le grand public d'informations techniques sur le mandat, les procédures et activités du mécanisme de justice transitionnelle

²⁷ A/73/741.

²⁸ En janvier 2020, une dizaine d'États avaient soumis 41 demandes au Mécanisme.

²⁹ Voir Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, affaires *Mucić et al.*, *Kunarac et al.*, *Šainović et al.* et *Dorđević*.

pour susciter un soutien populaire massif³⁰. Ce n'est que six ans après sa création que le Tribunal s'est doté d'un bureau chargé de la sensibilisation, et il a fallu encore plus de temps pour que ce bureau ait une présence permanente sur le territoire des républiques de l'ex-Yougoslavie qui lui permette de mener sa tâche à bien. La culture politique toxique de ces pays continue de faire obstacle au changement, c'est pourquoi il est essentiel que les commissions de vérité et les tribunaux ne s'isolent pas du reste des mécanismes nécessaires pour atteindre les populations.

55. En Afrique du Sud, la Commission Vérité et réconciliation a été créée alors que le processus de démocratisation était déjà en marche dans le pays. Son immense mérite a été de projeter et d'imaginer un avenir différent, et de faire en sorte que la prise en compte des crimes de l'*apartheid* soit une étape indispensable de la transformation des relations interraciales au sein de la société sudafricaine. C'est cette approche politique au sens noble du terme, et non technique, qui a permis de rallier des soutiens nombreux et variés, parmi lesquels des groupes de victimes, des médias, des personnalités politiques, des universitaires et des syndicalistes, au point que cette dynamique positive a fini par attirer et retenir l'attention du monde entier. La Commission n'a toutefois pas abordé de front la question de la violence structurelle liée à la politique de l'*apartheid* et, les auteurs de ces crimes atroces n'ayant été ni jugés ni condamnés, les victimes n'ont jamais obtenu justice.

56. La justice ne suffit pas, à elle seule, à produire un travail de mémoire, pas plus que l'absence de justice. Les deux exemples ci-dessus montrent que la mémorialisation doit s'inscrire dans un processus global de justice transitionnelle qui prenne effectivement en compte toutes ses composantes et ne perde pas de vue les objectifs de démocratisation et d'avènement d'une culture de la paix. Ceux qui mènent des processus de justice transitionnelle doivent former des alliances avec divers acteurs de la société civile s'ils entendent mettre fin à la culture politique toxique de la violence, de l'affrontement et de la marginalisation. Pour contribuer utilement à l'appropriation du travail de mémoire, les processus de justice transitionnelle doivent s'écarter des approches purement technocratiques pour reposer sur des alliances avec la société civile.

57. Les procès de Nuremberg qui se sont tenus immédiatement après la guerre n'ont pas suffi, à eux seuls, à transformer la société allemande. Il a aussi fallu les nombreux procès conduits par les tribunaux allemands à partir des années 1960 et, par la suite, les milliers de livres publiés, les milliers d'élèves qui ont visité les camps de concentration et les dizaines de documentaires et séries sur l'Holocauste diffusés à la télévision. Tous ont été essentiels à la reconnaissance des crimes perpétrés par les nazis et à la transformation démocratique de la société.

B. Bonnes pratiques

58. La mémorialisation est un processus à long terme auquel les autres instruments de la justice transitionnelle peuvent contribuer. Sa réussite dépend en partie de l'adoption et de l'application, par les pouvoirs publics, de politiques de mémoire qui représentent des points de vue différents et donnent lieu à une collaboration fructueuse avec la société civile, qui, par son action, mobilise des groupes de personnes, engage des initiatives et lance des débats, et facilite le processus d'appropriation par la population.

59. Le travail de mémoire est fécond notamment lorsqu'il vise à faire comprendre les mécanismes d'oppression et de déshumanisation qui précèdent toujours la violence à grande échelle et qu'il contribue à ouvrir un large débat sur les causes et les conséquences des violences du passé et sur la nécessité de bâtir un avenir différent. Pour ce faire, il faut donner à la société les moyens de bien appréhender le contexte qui a rendu possibles les violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

³⁰ Institute for Integrated Transitions, « Changing the Narrative: The Role of Communications in Transitional Justice », 2019, consultable à l'adresse : <https://www.ifit-transitions.org/resources/publications/major-publications-briefings/changing-the-narrative-the-role-of-communications-in-transitional-justice>.

60. Les exemples ci-après ne sont pas exhaustifs ; il n'est en effet pas possible de rendre compte de toutes les expériences positives de mémorialisation, car celles-ci touchent aussi bien à la littérature et au monde artistique qu'au monde universitaire et aux musées, et peuvent se décliner sous forme matérielle ou virtuelle (en ligne). On peut également citer l'action catalytique des commissions de la vérité, les commémorations organisées en l'honneur des personnes disparues et les manuels scolaires.

61. Après avoir établi les faits concernant les personnes qui ont été touchées directement ou indirectement par l'existence des pensionnats indiens, la Commission de vérité et réconciliation canadienne³¹ a consacré une grande partie de son action à susciter une réflexion sur le passé au sein de la société. Au Libéria, la Commission Vérité et réconciliation a notamment recommandé de lancer un « Memoryscape » visant à examiner les modalités de réparation et à mettre en place des mécanismes néo-traditionnels de règlement des différends. En Sierra Leone, la Commission Vérité et réconciliation a lancé un projet national pluridisciplinaire qui a ouvert une grande réflexion sur l'avenir du pays. En Argentine, les travaux de la Commission nationale sur la disparition de personnes et les poursuites pénales engagées ont contribué à forger une compréhension commune du terrorisme d'État pratiqué sous la dictature militaire.

62. Dans différents pays, les œuvres qui retracent la vie de victimes et les circonstances de leur disparition ou de leur mort permettent de conserver la mémoire des vies fauchées par la violence politique³². Ainsi, le livre *The Northern Ireland Book of the Dead*, qui a eu de vastes répercussions, jusque dans l'Église catholique et l'Église protestante d'Irlande, a permis de faire connaître les souffrances des deux communautés.

63. L'écriture de l'histoire collective ayant également des enjeux présents et futurs, les manuels d'histoire revêtent une importance particulière pour les nouvelles générations. Parfois, des historiens dont les pays se sont opposés sont parvenus à produire un récit unique, alors que, dans d'autres cas, ils ont rendu compte d'une pluralité de points de vue irréconciliables. Charge ensuite au lecteur, qui a pu accéder à une pluralité de sources éclairées, d'interpréter les faits comme il l'entend. Un manuel d'histoire franco-allemand rédigé par des auteurs des deux pays a été publié sous le titre *Histoire/Geschichte*³³ à la rentrée scolaire 2006-2007. Publié par le Peace Research Institute for the Middle East, le manuel israélo-palestinien *Histoire de l'autre*³⁴ est un autre livre de référence : dans ses pages, une première colonne est consacrée à la perspective palestinienne et une seconde à la perspective israélienne des mêmes faits historiques, un espace central vide étant laissé aux élèves afin qu'ils établissent leur propre narration. On peut aussi mentionner comme dernier exemple un manuel évoquant les guerres de l'ex-Yougoslavie des années 1990 qui replace les conflits dans le contexte régional de l'époque et présente des documents portant sur des faits historiques controversés³⁵.

64. La société civile joue un rôle de premier plan dans le processus de mémorialisation. En 2019, les Libanais ont fait entendre leur besoin de dialogue, de débats et de réappropriation de la mémoire dans l'espace public concernant le conflit qui a ensanglanté le pays entre 1975 et 1990. Des visites guidées ont été organisées le long de l'ancienne ligne verte qui séparait les camps, et des expositions de photographies de la guerre civile, des projections de films et de nombreux débats ont eu lieu. Cette effervescence a transcendé les traditionnels clivages communautaires.

65. Quelle que soit sa forme, la culture joue un rôle clef dans le travail de mémoire, car elle permet souvent de déconstruire les mécanismes d'oppression, de confrontation et de violence. L'objectif est de mettre fin aux cultures politiques toxiques et négatives à l'origine de violences et de discriminations qui se poursuivent des dizaines d'années plus

³¹ <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1450124405592/1529106060525>.

³² Voir, par exemple, « The Kosovo Memory Book », https://www.kosovskaknjigapamcenja.org/?page_id=29&lang=de, et *The Northern Ireland Book of the Dead*, <https://www.hotpress.com/opinion/the-northern-ireland-book-of-the-dead-417032>.

³³ <https://www.klett.de/produkt/isbn/978-3-12-416510-7>.

³⁴ Vidal-Naquet, Pierre et al., *Histoire de l'autre*, Liana Levi, collection Piccolo, n° 55 (février 2008).

³⁵ www.cdrsee.org/publications/education/volume-2-wars-divisions-integration-1990-2008, et www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Balkans/The-Balkans-rethinking-history-text-books-177099.

tard. En Argentine, les nombreuses activités menées dans le domaine des arts, dans les médias et dans l'espace public par des organisations de la société civile et les autorités ont permis aux générations successives d'acquérir une connaissance critique du passé violent du pays.

66. Tous ces processus mémoriels doivent respecter les limites fixées au paragraphe 16 du présent rapport.

C. Suivi et appropriation des recommandations émises par les mécanismes de recherche de la vérité

67. Trop souvent, les recommandations figurant dans les rapports finaux des commissions de la vérité ne sont ni appliquées ni diffusées par les États, ce qui empêche leur appropriation effective par la société. En outre, cela crée dans le récit historique un vide qui peut être mis au service d'intérêts politiques étrangers à la souffrance des victimes et aux besoins d'une société apaisée. Les mécanismes de justice transitionnelle ne doivent pas être créés juste pour le symbole ou pour servir d'alibi à ceux qui ne veulent pas mener à bien les réformes nécessaires au respect des obligations étatiques envers les victimes et au renforcement de la démocratie.

68. Au cours de sa visite en El Salvador, le Rapporteur spécial a fait part de ses inquiétudes concernant les conséquences à long terme de la politique d'impunité appliquée depuis plus de trente ans. Alors que la Commission de la vérité avait recommandé de poursuivre les auteurs des crimes les plus graves commis pendant le conflit armé, ce qui avait donné aux victimes l'espoir d'obtenir justice, c'est le contraire qui s'est produit :

« L'impunité s'est accompagnée d'un système institutionnel et généralisé de déni et d'oubli des violations passées qui a creusé des blessures profondes dans le tissu social de la population salvadorienne. Durant ce processus, les victimes de crimes odieux ont été oubliées et rendues invisibles. »³⁶.

69. Cet exemple est malheureusement loin d'être un cas isolé.

D. L'accès aux archives

70. Le travail de mémoire est lié à l'accès aux archives. Le risque le plus évident est que des groupes belligérants tentent délibérément de détruire des documents qui peuvent s'avérer compromettants ou devenir des preuves de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Cette volonté de dissimulation n'est pas nouvelle : il y a plus d'un siècle, le roi Léopold II de Belgique a ordonné la destruction des archives³⁷ qui avaient trait aux terribles violences commises sous son autorité dans l'État indépendant du Congo. Depuis lors, de nombreux États ont cherché à effacer les traces de leurs crimes. Le Rapporteur spécial considère que la protection des archives est essentielle pour la connaissance de la vérité et la réappropriation de l'histoire par la société³⁸.

71. La protection des archives est insuffisante. Trop souvent, des organes étatiques liés aux services de sécurité refusent de coopérer pleinement avec les mécanismes de justice transitionnelle et de donner accès à leurs archives. C'est par exemple ce qui s'est produit au Maroc, où l'Instance Équité et Réconciliation s'est vu refuser l'accès à certaines archives appartenant aux services de sécurité. Dans certains pays, comme en El Salvador, il est toujours pratiquement impossible, plus de trente ans après les faits, d'avoir accès aux archives militaires concernant des événements précis, les autorités concernées refusant de

³⁶ Observations préliminaires du Rapporteur spécial sur sa visite officielle, consultable à l'adresse : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24557&LangID=S.

³⁷ Van Grieken E. et Madeleine van Grieken-Tavernier, *Les archives inventoriées au Ministère des Colonies*, 21 mai 1957, consultable à l'adresse : www.kaowarsom.be/en/memoir_156.

³⁸ À titre d'exemples à suivre, la Suisse et des organisations comme Swisspeace s'emploient à protéger les archives en danger dans plusieurs pays.

coopérer³⁹. À l'inverse, il convient de souligner l'attitude exemplaire des autorités allemandes, qui ont ouvert les archives de la Stasi (Ministère de la sécurité d'État de l'ancienne République démocratique allemande)⁴⁰.

72. Le développement des nouvelles technologies a créé une difficulté supplémentaire. Le Mécanisme pour la Syrie a réuni à lui seul plus de deux millions de documents, dont des vidéos et des témoignages sur les violations du droit de la guerre, qui représentent un total de 41 téraoctets. La gestion de cette masse d'informations requiert un budget approprié et des connaissances particulières. Il faudrait élaborer, au sein de l'ONU, des procédures normalisées pour le traitement de tels volumes de données d'archives.

E. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies

73. L'ONU peut contribuer de manière non négligeable au travail de mémoire. Depuis sa création, ses agences et organismes ont constitué des archives aussi riches que précieuses dans les pays dans lesquels ils ont œuvré. Ces documents peuvent fournir un éclairage unique sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et contribuer à écrire l'histoire de différents pays.

74. Au sein même de l'ONU, d'autres acteurs, y compris les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, n'ont pas toujours accès à ces archives. En théorie, les documents, à l'exception de ceux considérés comme hautement confidentiels, sont accessibles au public au bout de vingt ans. En pratique cependant, ce n'est pas toujours le cas, pour des raisons techniques ou budgétaires et, surtout, faute de ressources suffisantes pour traiter et numériser les documents⁴¹. Il faudrait revoir la règle : dans certains cas, l'importance qu'il y a à faire la lumière sur le passé devrait l'emporter sur le respect du délai, lorsque les conditions sont réunies et qu'il est possible d'établir des mécanismes permettant de protéger l'identité des personnes vulnérables mentionnées dans les documents.

75. Concernant la Gambie, le rapport de l'ONU et de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest sur la mort d'une cinquantaine de Ghanéens et de migrants d'autres nationalités sous la dictature de Jammeh n'a jamais été publié, alors même que cinq titulaires de mandat en ont fait la demande et que sa publication est dans le plus grand intérêt des populations des deux pays⁴².

76. Devant l'importance des enjeux mémoriels pour les sociétés qui tentent de se relever de conflits graves ou de périodes de répression pendant lesquels des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont été commises, l'ONU doit respecter le droit des populations concernées à la vérité et adopter une procédure d'accès à ses archives. L'Organisation ne peut contourner un principe et une obligation qu'elle a elle-même formalisés et mis à la charge des États.

³⁹ www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24557&LangID=S.

⁴⁰ Voir le site Web du Commissaire fédéral aux archives du Ministère de la sécurité d'État de la République démocratique allemande, consultable à l'adresse : www.bstu.de/en/.

⁴¹ Les archives de la Commission de la vérité d'El Salvador, détenues par l'ONU et très difficiles d'accès dans la pratique, en sont un exemple parlant.

⁴² Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24138>, et <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24141>.

VII. Le détournement de la mémoire à des fins belliqueuses (*weaponization*) sur les réseaux sociaux

A. L'équilibre entre le droit à l'information et l'interdiction de l'incitation à la haine

77. L'information et la mémoire ont toujours constitué des enjeux politiques cruciaux. Les médias jouent un rôle capital dans l'établissement des faits et la diffusion en temps réel d'informations sur des événements de premier plan. Ainsi, c'est parce que quatre journalistes se trouvaient à Guernica⁴³ pendant la guerre civile espagnole que des informations ont pu être publiées sur le premier bombardement d'une ville et sa destruction. Ces journalistes ont pu établir la vérité sur l'attaque, qui avait été menée par les forces aériennes allemandes et italiennes, alors que la propagande franquiste accusait des « dynamiteurs » communistes ou anarchistes. Ce sont par les articles publiés par Roy Gutman en juillet 1992 dans les pages du *New York Newsday*⁴⁴ que le monde a appris l'existence d'ignobles camps de prisonniers en Bosnie-Herzégovine. Le génocide au Rwanda a lui aussi été couvert en temps réel par la presse en 1994⁴⁵. Plus récemment, des journalistes de l'agence de presse *Reuters* ont passé plus de cinq cents jours en prison pour avoir rendu compte des atrocités dont les Rohingya étaient victimes au Myanmar⁴⁶.

78. Le Rapporteur spécial note toutefois avec une profonde préoccupation que l'information et la mémoire sont aussi sujettes à de dangereuses manipulations préjudiciables aux droits de l'homme, que certaines communautés sont stigmatisées et que les discours d'incitation à la haine encouragent la commission d'actes violents, voire de violences massives.

79. Les propos discriminatoires, racistes, ultranationalistes et haineux pullulent dans le monde entier. L'incitation à la violence prolifère aussi sur les réseaux sociaux et contribue à polariser les comportements sociaux et à les radicaliser, y compris jusqu'à la violence. Les États doivent prendre des mesures concrètes pour faire face à ces problèmes.

80. Le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciste ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence⁴⁷ donne de précieuses orientations sur les moyens de garantir l'indispensable liberté d'expression⁴⁸ tout en faisant respecter l'obligation qui incombe aux États d'« interdire » toute expression qui fait l'apologie de la haine et constitue une « incitation » à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence⁴⁹. Le Plan d'action de Rabat énonce six critères permettant de définir les actes qui constituent une incitation à la haine et doivent donc être interdits. Ces critères sont les suivants :

- a) Le contexte, qui peut avoir une incidence directe sur l'intention ou la causalité ;
- b) Le statut de l'orateur ;

⁴³ Quatre journalistes, Georges Steer (*Times* (Londres) et *New York Times*), Noel Monks (*The London Daily Express*), Christopher Holme (*Reuters*) et Mathieu Corman (*Ce Soir*) se sont rendus à Guernica le jour même.

⁴⁴ Roy Gutman, *New York Newsday*, « Hidden Horror », 19 juillet 1992 ; « Witness tells of Serbian Death Camp », 19 juillet 1992 ; « For Muslim, Misery », 21 juillet 1992.

⁴⁵ Voir en particulier la couverture des événements par les médias français en 1994, Marc Le Pape, « Des journalistes au Rwanda. L'histoire immédiate d'un génocide », dans Claudine Vidal et Marc Le Pape (dir. publ.), « Les politiques de la haine : Rwanda, Burundi, 1994-1995 », *Les Temps Modernes*, n° 583, juillet et août 1995, p. 161 à 180.

⁴⁶ www.voanews.com/world-press-freedom/profiles-reuters-journalists-who-exposed-myanmar-atrocities.

⁴⁷ A/HRC/22/17/Add.4.

⁴⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19.

⁴⁹ Ibid., art. 20 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 4.

- c) L'objet ou l'intention, qui nécessite une relation triangulaire entre le sujet du discours, l'objet du discours et l'audience ;
- d) Le contenu du discours ;
- e) La portée du discours, sa nature publique ou non et les moyens de diffusion utilisés ;
- f) La probabilité, y compris l'imminence, à savoir le fait que l'on puisse établir un lien causal direct entre l'incitation à la haine et les actes concrets de violence.

81. Le Rapporteur spécial souligne que l'apologie de la haine ne saurait être acceptée au nom du droit à l'information, ni de tout autre droit de l'homme.

B. La responsabilité pénale des idéologues et propagandistes

82. La responsabilité des idéologues et des propagandistes a été clairement établie dès 1946 par le Tribunal militaire international de Nuremberg, qui a condamné le fondateur du journal antisémite *Der Stürmer*, Julius Streicher. Dans sa décision, le Tribunal a affirmé que le fait que M. Streicher ait lancé ses appels au meurtre et à l'extermination au moment même où les juifs étaient massacrés dans des conditions atroces constituait clairement une persécution fondée sur des motifs politiques et raciaux, un crime de guerre au sens de la Charte et un crime contre l'humanité.

83. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda a, quant à lui, sévèrement condamné deux responsables et des animateurs de la Radio-Télévision Libre des Mille Collines⁵⁰ pour incitation directe et publique au crime de génocide et pour persécution relevant du crime contre l'humanité, affirmant que ce média avait joué un rôle capital dans la perpétration du génocide. Le Tribunal a établi un lien direct entre « les médias de la haine » et le massacre de centaines de milliers de Tutsis.

84. L'impunité dont jouissent les idéologues et propagandistes auteurs de propos haineux et discriminatoires favorise la construction d'une mémoire erronée et éthiquement condamnable qui alimente et encourage la violence.

C. La responsabilité des médias sociaux et la nécessaire adaptation de la loi

85. Il est nécessaire que le développement des technologies de l'information soit dûment pris en compte dans le droit international et les législations nationales. Les médias sociaux, qui ne connaissent pas les frontières, posent des problèmes inédits, puisque le siège des entreprises technologiques peut se trouver à des milliers de kilomètres du lieu d'où sont envoyés des messages de haine et du lieu où se trouvent les populations civiles touchées par les effets violents de ces messages.

86. Dans son rapport final, la Mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar établit une corrélation entre l'incitation à la haine sur les réseaux sociaux et les autres médias non informatiques et les violences à l'encontre des Rohingyas. Elle dit avoir reçu des informations qui donnent à penser que le lien est plus que circonstanciel entre les discours de haine en ligne et hors ligne et les actes de discrimination et de violence commis dans le monde réel. Les discours de haine se sont multipliés dans des lieux qui ont ensuite connu des violences, et des « pics » de discours de haine en ligne ont été constatés au moment de flambées de violence. Ces augmentations et « pics » doivent être examinés de manière approfondie⁵¹.

⁵⁰ *Nahimana et al. (Media case)* (affaire ICTR-99-52), Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, consultable à l'adresse : <https://unictr.irmct.org/fr/cases/ictr-99-52>.

⁵¹ A/HRC/39/CRP.2, par. 1326.

87. Le Rapporteur spécial considère que, même si les entreprises technologiques n'ont aucune intention de prendre part à des actes criminels, elles sont responsables en ce sens qu'elles proposent des outils qui permettent de diffuser des messages susceptibles de provoquer des violences pouvant toucher des dizaines voire des centaines de milliers de personnes. On ne saurait justifier que les médias sociaux échappent à toute responsabilité lorsqu'il s'avère qu'ils ont agi avec négligence ou ont facilité ou permis la diffusion, sur leurs réseaux, de messages de haine incitant à commettre des actes de violence qui constituent des crimes internationaux.

D. Les fausses informations (*fake news*)

88. Tout aussi préoccupante, la diffusion massive de fausses informations peut créer un environnement propice à une dangereuse radicalisation et un climat nuisible au vivre ensemble. Une fausse information n'est pas une exception, un hoquet de la démocratie. Elle révèle et exacerbe l'effondrement des valeurs et la dislocation des sociétés. Son envahissement de la sphère publique doit dès lors être accueilli avec inquiétude car, l'histoire nous l'apprend, il a précédé les tragédies, les épisodes sanglants, les pogroms.

89. La situation est particulièrement grave dans les États fragiles où les institutions sont souvent faibles et où des personnalités politiques se servent de discours sectaires – qu'ils soient ethniques, religieux, communautaires ou claniques – et de fausses informations pour manipuler les identités afin de mobiliser les émotions et créer les conditions d'un conflit violent. La mémoire et l'information peuvent donc facilement être détournées à des fins belliqueuses (*weaponization*).

90. Les médias sérieux disposent de systèmes de contrôle de l'information, conçus au départ pour leur propre production. Ainsi, dès sa création dans les années 1920, *The New Yorker* s'est fait connaître par la rigueur et la discipline de ses « vérificateurs d'information ». On ne peut toutefois pas en dire autant de tous les médias actuels. Ces dernières années, la vérification de l'information a pris une nouvelle dimension et est devenue nécessaire avec la chute de la crédibilité des médias, l'émergence des chaînes d'information en continu, l'essor d'Internet et le pouvoir qu'ont pris les réseaux sociaux. Les efforts de vérification déployés ne parviennent toutefois pas à faire évoluer les croyances et comportements de ceux qui consomment et propagent de fausses informations.

91. Quelques pays européens ont adopté, ou tenté d'adopter, des lois visant à réglementer l'usage d'Internet, et surtout à en exclure les propos haineux et les fausses informations. En 2018, la loi sur l'amélioration de l'application des dispositions légales sur les réseaux sociaux (« NetzDG »)⁵² est entrée en vigueur en Allemagne. Cette loi, qui prévoit de lourdes amendes pour les plateformes qui ne retirent pas les publications haineuses, devrait fait l'objet d'une étude d'impact par les autorités allemandes à la fin de l'année 2020. En France, la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information a été promulguée⁵³ à la fin de l'année 2018 mais des doutes subsistent quant à son efficacité.

E. L'éducation aux médias

92. L'éducation aux médias et à l'information dans le cadre scolaire est cruciale pour contrer les ravages que causent les fausses informations, répondre à la crise de crédibilité des médias – qui devraient être plus rigoureux – et éviter que l'État intervienne plus que nécessaire dans la régulation de l'information. L'éducation aux médias vise à apprendre aux élèves à décrypter l'information et les images et à les aider à aiguiser leur esprit critique et à se forger une opinion, autant de compétences essentielles pour exercer une citoyenneté

⁵² Voir www.lemonde.fr/pixels/article/2019/07/04/lutte-contre-la-haine-en-ligne-l-impossible-bilan-de-la-loi-allemande_5485218_4408996.html.

⁵³ Consultable à l'adresse : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037847559&dateTexte=&categorieLien=id.

éclairée et responsable dans le cadre de la démocratie et de la liberté d'expression⁵⁴. La Commission européenne précédente avait fait de l'éducation aux médias une de ses priorités, aux côtés de l'adoption de codes de conduite par les grandes plateformes numériques.

F. L'atmosphère morale d'une époque

93. La diffusion de propos haineux et de fausses informations s'inscrit dans une tendance plus large marquée par les attaques contre le multilatéralisme et les droits de l'homme et par la montée d'idéologies discriminatoires et xénophobes fondées sur l'affirmation du nationalisme. En 1942, Stefan Zweig a terminé d'écrire *Le monde d'hier*, dans lequel il critique « l'atmosphère morale » de son époque et le « suicide de l'Europe », qu'il considère comme « la défaite la plus terrifiante de la raison ». Lorsqu'elle est pernicieuse, l'atmosphère morale d'une époque autorise des comportements et l'expression d'idées jusqu'ici jugés condamnables car inacceptables au regard de la démocratie et de l'éthique humaine.

94. Dans l'avant-propos de la Stratégie et du Plan d'action des Nations Unies pour la lutte contre les discours de haine, le Secrétaire général de l'ONU dénonce la montée de la xénophobie, du racisme, de l'intolérance, de l'antisémitisme et de l'islamophobie ainsi que la persécution des chrétiens, et dresse un constat inquiétant :

« Les médias sociaux et d'autres moyens de communication servent de tribunes au fanatisme. Les mouvements néonazis et de la suprématie blanche sont de plus en plus nombreux. Les débats publics utilisent une rhétorique incendiaire à des fins politiques pour stigmatiser et déshumaniser les minorités, les migrants, les réfugiés et toute personne qu'on dit « autre ». Il ne s'agit ni d'un phénomène isolé ni des hauts cris de quelques-uns qui vivent en marge de la société. La haine prend ses quartiers sur la place publique, au sein des démocraties libérales comme des régimes autoritaires. Et chaque fois qu'une norme n'est plus respectée, ce sont tous les piliers de notre humanité commune qui vacillent. »⁵⁵.

95. Là où des conflits sont encore en cours, en particulier en République arabe syrienne et au Yémen, l'ONU, le Comité international de la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires et organisations de défense des droits de l'homme, des médias indépendants et, parfois, de simples citoyens ont rassemblé des informations sur les bombardements de nombreux hôpitaux, écoles et autres lieux protégés, actes qui traduisent un mépris total du droit international. Toutefois, la publicité donnée à ces atrocités et les protestations n'ont réussi ni à infléchir le comportement des groupes belligérants⁵⁶ ni à pousser le Conseil de sécurité à intervenir de manière appropriée.

VIII. Le développement progressif de la mémoire et le principe de non-régression

96. La progressivité est un principe qui, dans le contexte d'une démarche *pro persona*, est au fondement du droit international des droits de l'homme⁵⁷. Les processus de mémorialisation doivent eux aussi suivre ce principe : il faut que la recherche de la vérité progresse et que des politiques de mémoire relatives aux violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire soient mises en place. Dans le cadre de

⁵⁴ Voir par exemple, en France, le Centre pour l'éducation aux médias et à l'information, www.clemi.fr/.

⁵⁵ www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_FR.pdf.

⁵⁶ www.icrc.org/en/document/yemen-attacks-health-care-facilities-must-stop.

⁵⁷ Salvioli, Fabián, « La perspectiva pro persona como método hermenéutico para la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos », dans Jon-Mirena Landa Gorostiza (dir. publ.), *Retos emergentes de los derechos humanos: ¿garantías en peligro?*, p. 31 à 41, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 2019.

l'obligation de garantir les droits de l'homme et pour empêcher de nouvelles violations et promouvoir une culture de la paix, il importe de veiller à ce que ces politiques comprennent la mise en œuvre de programmes destinés à tous les niveaux de l'éducation formelle comme de l'éducation informelle. En outre, il sera indispensable d'intégrer dans les prochains processus mémoriels des perspectives contemporaines relatives aux droits de l'homme, comme les questions de genre, et de revoir les processus qui n'en tiennent pas compte pour l'instant.

97. De surcroît, aucun retour en arrière ni régression n'est possible : le négationnisme concernant les politiques d'extermination telles que l'Holocauste, les génocides et les autres crimes contre l'humanité, ainsi que la défense ou l'éloge des régimes qui les ont commis, sont inacceptables et doivent être rejetés en bloc. Les gouvernements et les autres pouvoirs publics doivent s'abstenir d'exprimer de telles opinions, qui sont contraires à l'éthique et aux obligations internationales, conduisent à une nouvelle victimisation des personnes touchées et offensent la communauté internationale. Le Rapporteur spécial a fait part de sa profonde préoccupation face aux déclarations du Président du Brésil, qui a défendu la dictature militaire qui a ravagé le pays et a mis en doute le rapport de la Commission de la vérité⁵⁸.

98. C'est pourquoi les processus de mémorialisation doivent être conçus et appliqués de manière à ne pas dénaturer les conclusions formulées par les mécanismes légitimement établis pour clarifier les faits (les commissions de vérité) et par les juridictions qui ont jugé et condamné les auteurs de ces faits ou à en diminuer les effets.

IX. Conclusion et recommandations

99. **L'obligation d'établir des processus de mémorialisation dans les sociétés qui ont subi des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire découle de sources principales et secondaires du droit international des droits de l'homme. Par conséquent, les États ne sauraient y déroger en invoquant des arguments budgétaires, politiques ou structurels ou en concentrant leurs efforts sur d'autres composantes de la justice transitionnelle.**

100. **Pour pouvoir traiter de manière adéquate les crimes qui ont été commis par des régimes dictatoriaux ou autoritaires ou ceux qui ont été perpétrés dans le cadre de conflits armés, les systèmes de justice transitionnelle doivent s'appuyer sur des politiques de mémoire solides, énergiques et axées sur les droits de l'homme. Sans mémoire, il ne peut y avoir ni droit à la vérité, à la justice et à la réparation intégrale, ni garanties de non-répétition.**

101. **Les processus mémoriels qui concernent des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire constituent le cinquième pilier de la justice transitionnelle.**

102. **Les processus mémoriels complètent les mécanismes de vérité, de justice et de réparation et les garanties de non-répétition mais ne les remplacent pas. L'établissement de mécanismes de mémoire ne doit jamais servir d'excuse à l'impunité de droit ou de fait des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire.**

103. **La progressivité est un principe qui, dans le contexte d'une démarche *pro persona*, est au fondement du droit international des droits de l'homme. Les processus de mémorialisation doivent eux aussi suivre ce principe et permettre que la recherche de la vérité progresse et que des politiques de mémoire qui respectent les différents**

⁵⁸ Le Président Jair Bolsonaro a remis en cause le travail de la Commission de la vérité, qui avait fait la lumière sur 443 assassinats et disparitions forcées commis pendant la dictature militaire. Voir le communiqué de presse du Rapporteur spécial, consultable à l'adresse : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24431&LangID=E, et l'article de Naiara Galarraga Gortázar, « El presidente Bolsonaro cuestiona la verdad oficial sobre la dictadura de Brasil », *El País*, 31 juillet 2019, elpais.com/internacional/2019/07/30/actualidad/1564516182_689279.html.

groupes de victimes et tiennent dûment compte des questions de genre soient effectivement adoptées concernant les violations passées. Appliqué aux processus mémoriels, le principe de non-régression constitue un rempart contre les thèses négationnistes ou révisionnistes qui cherchent à nier l'ampleur des violations passées et les souffrances causées aux victimes.

104. La mémorialisation est un processus à long terme dans lequel l'État doit jouer un rôle actif et décisif. Les autorités qui approuvent et mettent en œuvre les politiques de mémoire doivent veiller à ce que celles-ci représentent correctement les points de vue des victimes et à ce qu'elles soient mises en place en collaboration avec la société civile, en particulier avec les organisations de défense des droits de l'homme.

105. Les politiques publiques en matière de mémoire doivent être pluridimensionnelles et comprendre, entre autres, des actions portant sur l'espace public (monuments commémoratifs, parcs, places, etc.), des manifestations artistiques (musées, pièces de théâtre, récitals, expositions, etc.), la diffusion d'informations dans les médias, et des manifestations et des commémorations publiques aux dates importantes. S'agissant de l'éducation, ces politiques exigent la mise en œuvre de programmes à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'éducation formelle ou de l'éducation informelle, et la promotion d'une culture de la paix.

106. En outre, les processus mémoriels recourent tous les aspects d'une réparation intégrale, en particulier les dimensions de satisfaction et de non-répétition, en tant que nouvelle obligation dérivant des violations commises.

107. La mémorialisation d'époques passées marquées par des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire permet d'ouvrir une réflexion sur le présent et de cerner des problèmes contemporains relatifs à l'exclusion, à la discrimination, à la marginalisation et aux abus de pouvoir, eux-mêmes souvent liés à des cultures politiques toxiques. Ce travail de mémoire contribue au développement d'une culture démocratique et respectueuse des droits de l'homme.

108. Utilisée à bon escient, la mémoire vise à établir une « vérité dialogique », c'est-à-dire à réunir les conditions pour qu'un débat sociétal s'engage sur les causes, les responsabilités directes et indirectes et les conséquences des crimes et violences du passé. Les processus mémoriels ne doivent, en aucun cas, servir à nier ou à tenter de relativiser les violations et les crimes constatés par les commissions de la vérité ou établis dans le cadre de procédures judiciaires. Une telle instrumentalisation fallacieuse de la mémoire est inacceptable et contraire aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

109. La voix des victimes de violations des droits de l'homme doit occuper une place privilégiée dans la construction de la mémoire, ce qui permet de contrer les tentatives négationnistes et révisionnistes ainsi que les manipulations de la part des auteurs des violations ou des groupes politiques qui cherchent à raviver les violences. Les pouvoirs publics sont tenus de s'abstenir d'exprimer des opinions négationnistes qui justifient les violations et conduisent à une nouvelle victimisation des personnes touchées.

110. Dans les situations d'après-conflit, l'objectif des processus mémoriels est de permettre aux populations victimes de faire sens d'un passé brutal, de prévenir les velléités de vengeance, d'accepter les divisions du passé, de condamner les crimes commis, de mettre les mécanismes de justice en valeur et, grâce aux enseignements tirés, d'apaiser les tensions existantes et de permettre à la société de vivre en paix par la suite.

111. Pendant un conflit, le travail de mémoire et, en particulier, de collecte de preuves sur les crimes et les violations des droits de l'homme est essentiel. Il doit dûment prendre en considération les victimes, qui doivent être au cœur du processus et être régulièrement informées, et dont les attentes doivent être gérées au mieux alors que les violences se poursuivent.

112. Dans les situations de transition, les processus de mémorialisation ne peuvent être efficaces que si l'objectif politique de la démocratisation et de l'avènement d'une culture de la paix n'est jamais perdu de vue. Les initiateurs des mécanismes de justice transitionnelle devront former des alliances avec différents acteurs de la société civile et contribuer à changer la culture toxique de la violence politique, de l'affrontement et de la marginalisation.

113. La protection des archives des organes de l'État et des organisations de la société civile (en particulier les organisations de défense des droits de l'homme) est essentielle à l'efficacité des processus de mémorialisation. Les archives doivent être accessibles, conformément aux normes en vigueur, et les autorités doivent lever les obstacles à leur consultation.

114. L'ONU doit instaurer des procédures de consultation de ses archives, qui sont importantes pour la compréhension du passé de nombreuses sociétés et participent à la réalisation du droit à la vérité. Concrètement, elle doit définir une procédure d'accès qui soit souple et fixe des priorités en fonction de l'objet des recherches, l'objectif étant de permettre aux populations d'en apprendre davantage sur leur propre histoire.

115. Le droit national doit être adapté de manière à ce qu'il tienne compte des avancées technologiques. Les discours de haine qui conduisent à la violence ne sauraient être acceptés sous prétexte qu'ils sont diffusés par les réseaux sociaux. Il faut garantir la liberté d'expression tout en interdisant les actes criminels qui constituent une incitation à la haine et en sanctionnant les auteurs d'actes discriminatoires, hostiles ou violents, conformément aux normes internationales. L'enseignement dispensé dans les établissements scolaires et les universités doit comprendre une éducation aux médias et à l'information qui donne aux jeunes les moyens de décrypter les informations, aiguise leur sens critique et leur apprend à se forger une opinion en toute connaissance de cause, dans le plein respect des droits de l'homme.
