

## Les réparations en Afrique australe

Warren Buford et Hugo van der Merwe

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesafricaines/4617>

DOI : [10.4000/etudesafricaines.4617](https://doi.org/10.4000/etudesafricaines.4617)

ISSN : 1777-5353

### Éditeur

Éditions de l'EHESS

### Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2004

Pagination : 263-322

ISBN : 978-2-7132-1823-1

ISSN : 0008-0055

### Référence électronique

Warren Buford et Hugo van der Merwe, « Les réparations en Afrique australe », *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 173-174 | 2004, mis en ligne le 08 mars 2007, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesafricaines/4617> ; DOI : [10.4000/etudesafricaines.4617](https://doi.org/10.4000/etudesafricaines.4617)

---

Warren Buford & Hugo van der Merwe\*

## Les réparations en Afrique australe

Cet article est l'une des premières études comparatives sur les réparations<sup>1</sup> en Afrique australe, région peu étudiée, envisagées sous l'angle de la justice transitionnelle<sup>2</sup>. La Truth and Reconciliation Commission (Commission « Vérité et réconciliation », TRC) est un élément essentiel de la transformation de l'Afrique du Sud, et est parfois considérée comme la commission de ce type la plus efficace. De la même manière, le Reparation and Rehabilitation Committee (RRC) de la TRC fait l'objet de nombreux débats universitaires et politiques dans le domaine de la justice transitionnelle à travers le monde. Pourtant, en dépit de sa popularité, le processus de transition de ce pays mérite un examen critique d'autant plus nécessaire que la question des réparations a suscité beaucoup de controverses et d'aigreur.

Cette étude vient compléter une littérature toujours plus importante sur la question des réparations aux victimes de violations des droits de l'homme dans le contexte d'une transition politique. Nous examinerons les expériences de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe, de la Namibie et du Mozambique concernant l'élaboration de programmes officiels et non juridiques de

---

\* Warren Buford est responsable de l'analyse détaillée des résultats présentés dans ce rapport. Hugo van der Merwe a conçu et dirigé cette recherche et a fourni des conseils pour les questions analytiques et éditoriales. Ce travail s'insère dans le *Southern Africa Reconciliation Project* financé par le International Development Research Centre. C'est un projet de collaboration auquel ont participé le CSVR (Afrique du Sud), le Centre for Human Rights and Rehabilitation (Malawi), la National Society for Human Rights (Namibie), le Amani Trust (Zimbabwe) et Justa Paz (Mozambique). Cet article, y compris les citations, est traduit de l'anglais.

1. « La réparation est un terme général qui regroupe différentes formes de redressements (restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition). La restitution vise à rétablir autant que possible la situation qui existait avant que les violations n'aient eu lieu ; l'indemnisation fait référence à toute évaluation économique de dommages résultant des violations ; la réadaptation comprend tous les services d'ordre juridique, médical, psychologique ou autres ; la satisfaction et les garanties de non-répétition concernent les mesures visant à reconnaître les violations et empêcher qu'elles ne se reproduisent à l'avenir », (HAYNER 2001 : 171).
2. « Pour résumer, la justice transitionnelle est la manière d'aborder le passé et de réparer une culture politique et sociale endommagée par l'utilisation de méthodes judiciaires et quasi judiciaires » (ROSENBERG 1999).

réparations à l'intention des victimes/survivants<sup>3</sup> de violations des droits de l'homme. Pour chaque pays, nous analyserons : les caractéristiques de la transition politique, la nature des violations des droits de l'homme et des atrocités politiques commises ; les programmes (quand ils existent) visant à offrir des « réparations » et les personnes auxquelles ils sont destinés ; les besoins identifiables nés des conséquences des violations des droits de l'homme ; les facteurs qui justifient l'élaboration (ou la non-élaboration) de tels programmes ; et les conséquences des programmes de réparations.

Tout débat consacré aux moyens de surmonter les injustices du passé doit inéluctablement aborder la question des réparations, que l'on ne doit pas confondre avec celle de la reconstruction ou de la réconciliation. Dans le domaine de la justice transitionnelle, universitaires et praticiens se sont efforcés de situer la contribution des programmes de réparations dans le processus de quête de justice, de promotion de la réconciliation ou d'aide à la « cicatrisation » car « si nous ne parvenons pas à affronter ce qui est arrivé [aux victimes], c'est un peu comme si nous affirmions que ces gens-là ne comptent pas » (Boraine, Levy & Scheffer 1995 : 2). L'offre de réparations est considérée comme la seule véritable approche centrée sur la victime. Mais les chercheurs nous mettent en garde contre le risque d'un recours excessif aux réparations pour répondre aux besoins de ces personnes. Un programme complet de réparations inclura peut-être une restitution et une indemnisation, mais il ne compensera pas les préjudices subis par les violations des droits de l'homme ni ne fera revenir des êtres chers. Pour que la justice soit rendue dans un contexte de transition, et pour que la réconciliation et la reconstruction morale se réalisent, on sait qu'il est nécessaire de reconnaître la souffrance de la victime et de mettre en place des programmes conçus pour la cicatrisation individuelle et collective qui est accomplie, entre autres, par la réadaptation, l'indemnisation et la restitution.

Le droit humanitaire international affirme que la réparation est un droit. Aujourd'hui, on reconnaît généralement que « lorsqu'un fait illicite est imputable à l'État, la responsabilité internationale émerge immédiatement de ce fait comme une conséquence de la violation du droit international et, avec elle, le devoir de fournir une réparation et de mettre fin aux conséquences d'une telle violation » (Amnesty International 2003).

« La réparation touche au cœur même de la protection humaine — elle a été considérée comme un processus vital dans la reconnaissance de torts causés à une victime et comme un élément-clé permettant de répondre aux besoins complexes des victimes ayant subi des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire internationaux »<sup>4</sup>.

3. Les termes de « victime » et « survivant » seront utilisés indifféremment dans cet article.
4. Notre traduction. Voir « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire », Commission des droits de l'homme de l'ONU, E/CN.4/Sub.2/1993/8, et une version plus

La réparation aux victimes de violations flagrantes et systématiques, qu'elles soient perpétrées dans le cadre d'une guerre, d'un conflit armé ou d'une répression politique, est l'une des questions les plus controversées et les plus complexes en justice transitionnelle. Elle est complexe parce que le terme de réparation revêt plusieurs significations — par exemple, il n'est pas synonyme d'indemnisation et ne se limite pas à une question purement financière (Hamber & Rasmussen 2000) — et parce que la mise en œuvre de programmes de réparation dépend clairement de la juxtaposition de forces politiques, culturelles et historiques spécifiques à un pays donné (Huysse 2002 : 54). Elle est aussi controversée en partie parce que la réparation implique un échange — donner et recevoir — d'argent, de terres ou de services, et, pour cette raison, elle crée forcément des perdants et des gagnants. Déterminer qui donne et qui reçoit provoque inévitablement des frictions. De même, établir qui a commis des torts et qui les a subis est un acte chargé d'émotion qui n'est pas sans difficultés, notamment dans les cas de repréailles à grande échelle qui peuvent aboutir à des revendications nécessitant des engagements budgétaires importants de la part des gouvernements.

La question des réparations est très pertinente dans le discours actuel sur les moyens de surmonter les injustices du passé. On a pu observer ces dix dernières années un intérêt croissant, notamment de la part des ONG des droits de l'homme, des universitaires et de la communauté juridique internationale, pour la conceptualisation et l'élaboration de programmes de réparation dans le contexte d'une transition politique<sup>5</sup>. Les victimes, elles aussi, placent le droit à « réparation » au centre de leur quête de justice en période de transition politique.

L'« internationalisation » des tribunaux et des fonds d'indemnisation pour les victimes crée un précédent encourageant pour les victimes dont le pays ne fait rien. En 1991, la Commission d'indemnisation des Nations Unies (CINU) fut créée par le Conseil de sécurité « en vue de verser des indemnités pour les pertes et les dommages directs subis par des particuliers, des sociétés, des gouvernements et des organisations internationales du fait de l'invasion et de l'occupation illégale du Koweït par l'Irak »<sup>6</sup>. S. Vandeginste suggère que la CINU « crée un précédent important » concernant la

---

récente, E/CN.4/1997/104. Ce document, écrit par Theo van Boven, a été commandé par la sous-commission des droits de l'homme pour considérer le droit à la restitution, à l'indemnisation et à la réadaptation.

5. Parmi les plus récents, on notera : Expert Seminars on Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations in the Context of Political Transitions (Louvain, mars et septembre 2002) ; VANDEGINSTE (2003) ; et de nombreux travaux réalisés par les Nations Unies. Par ailleurs, REDRESS vient de publier son *Audit Study : Detailed Analysis of the Law and Practice on Reparation for Torture in 30 Countries*, qui est vraisemblablement à ce jour l'étude empirique la plus détaillée sur les réparations aux survivants de la torture.
6. Secrétariat de la Commission d'indemnisation des Nations Unies (CINU), Genève, 1991 ; citation consultable en ligne sur [www.unog.ch/uncc/](http://www.unog.ch/uncc/).

mise en place d'un système capable de traiter un nombre important de demandes individuelles. Surtout, il constitue une « source d'inspiration » pour ce qui est des procédures normatives, du montant des indemnités et des plafonds d'indemnisation. Par ailleurs, la CINU est considérée comme originale non seulement parce qu'elle fixe des critères d'indemnisation mais aussi parce que, par son truchement, « la communauté internationale a placé le programme d'indemnisation dans le cadre des Nations Unies [...] et a créé un système qui peut traiter jusqu'à 2,6 millions de demandes » (Wuhler 1999 : 229)<sup>7</sup>. L'inconvénient de ce mécanisme est que la réparation se limite à l'indemnisation individuelle et ne comprend pas de mesures de réadaptation ou de réconciliation sociétale.

## L'Afrique du Sud

La question de la réparation aux victimes de violations des droits de l'homme au cours des quarante dernières années du passé tourmenté de l'Afrique du Sud a suscité beaucoup d'aigreur et de controverses. En juin 2003, le président Thabo Mbeki a fait connaître, lors d'une session conjointe du Parlement et du Conseil national des provinces, la position officielle du gouvernement sur les réparations. Depuis que la TRC a été chargée de présenter ses recommandations au président plutôt que d'élaborer elle-même un programme de réparations, l'avenir de la politique de réparations dépend de la position du président.

La question majeure était la suivante : le gouvernement allait-il accepter la recommandation de la TRC, à savoir le paiement d'au moins 120 000 rands au titre d'indemnisation financière à chacune des 22 000 victimes ? Beaucoup de victimes s'étaient déjà vu allouer une « provision d'urgence pour réparation » (*Urgent Interim Reparation, UIR*)<sup>8</sup> de 2 500 à 7 500 rands, payée par la TRC grâce au Fonds présidentiel, un organe géré par le département de la Justice et chargé du paiement des réparations. Environ 44 millions de rands ont été versés à environ 14 000 victimes et membres de familles de victimes au titre de l'UIR (Colvin 2003). Mbeki a annoncé que le gouvernement acquitterait un paiement de 30 000 rands, versé en une fois, par personne ou par famille désignée comme « victime » de violations flagrantes des droits de l'homme (pendant la période 1960-1994) par la TRC (Mbeki 2003). Le gouvernement acceptait également les recommandations de la TRC

7. Pour ce commentaire, Wuhler fait référence à J. R. CROOK (1993 : 144) et C. WHELTON (1993 : 607).

8. On comptait parmi les personnes ayant droit à cette forme de réparation des victimes dont une ne pensait pas qu'elles survivraient à la Commission ainsi que des personnes ayant des « besoins médicaux, émotionnels, éducatifs, matériels et/ou symboliques ». Voir *TRC Report*, 1998, vol. 5, chap. 5, para. 56. À consulter sur : [www.polity.org.za/govdocs/commissions/1998/trc/5chap5.htm](http://www.polity.org.za/govdocs/commissions/1998/trc/5chap5.htm).

concernant la « réadaptation de communautés » et la mise en place de programmes systématiques visant à « projeter le symbole et l'idéal de la liberté ». Ces programmes incluent l'érection de symboles et de monuments à la gloire de la lutte pour la liberté, et l'adoption de nouveaux noms pour des régions ou des lieux.

Pour Mbeki, la « réparation » fait partie intégrante d'un ensemble d'initiatives gouvernementales. Comme il l'a déclaré dans son discours, « une réponse intégrée et complète au rapport de la TRC devrait s'intéresser au défi continu de la reconstruction et du développement : renforcer la démocratie et la culture des droits de l'homme, garantir une bonne gouvernance et la transparence, intensifier la croissance économique et les programmes sociaux, améliorer la sécurité des citoyens et contribuer à la construction d'un ordre du monde humain et juste » (*ibid.*). Le fait que cette déclaration contraste, d'un point de vue philosophique, avec l'idée que la TRC — et plus spécifiquement la réparation — a été mise en place pour parvenir à une plus grande justice et non pour reconstruire la société, n'a pas échappé à la communauté des ONG, aux victimes individuelles et à certains membres de la TRC. La décision de Mbeki a été bien accueillie par les politiciens de tous bords. Les divergences d'interprétation du processus de la TRC par les représentants du gouvernement d'une part, et par les membres de la TRC et la société civile d'autre part, ont remis en question le processus dans son ensemble.

La TRC allait devenir le seul moyen pour les victimes de demander réparation, mettant ainsi fin aux procès intentés devant les tribunaux. Ces procès ont été purement et simplement annulés suite à l'adoption de dispositions-clés concernant l'amnistie.

« La clause d'amnistie [...] dans la Constitution [de l'Afrique du Sud], qui a donné lieu à la création de la TRC, était considérée comme un pont permettant de construire une nouvelle société au sein de laquelle les ennemis d'autrefois pourraient vivre ensemble. On n'avait pas envisagé que cela pourrait se produire dans le cadre d'une amnésie, mais que le processus visant à bénéficier d'une amnistie exigeait une certaine redevabilité, une reconnaissance honnête des victimes et un véritable processus de réparation » (Sooka 2002 : 3).

Le cas de l'Afrique du Sud remet en question plusieurs considérations importantes. Premièrement, il met en lumière un des dilemmes fondamentaux de la justice transitionnelle — comment identifier les victimes d'un système criminel tel que l'apartheid où tout le monde semble être une victime. Comme l'a demandé Kritz : « Est-il possible de parvenir à un consensus concernant les personnes qui ont été victimes d'un système qui, par sa conception, touchait chaque personne dans la société ? » (Kritz 2003). La contribution de Mbeki à ce débat philosophique laisse peu de doute quant à ses sentiments.

« Chacun de nous doit éprouver un sentiment d'humilité face à un tel héroïsme désintéressé, à un attachement aux principes et à la morale, l'affirmation de la

noblesse de l'esprit humain qui serait diminuée, reniée et dégradée par toute suggestion que ces héros et héroïnes ne sont que de simples "victimes" devant recevoir une récompense en liquide pour être simplement et profondément humains » (Mbeki 2003).

Deuxièmement, le cas de l'Afrique du Sud remet en question l'importance perçue et réelle de la réparation dans le processus de réconciliation. Universitaires, victimes et observateurs s'accordaient à penser, comme le journaliste Antjie Krog, que les réparations pouvaient « faire ou défaire » la TRC. La « crédibilité » du processus dépendrait clairement de la manière dont le gouvernement traiterait la question des réparations<sup>9</sup>. Le rapport de la TRC affirme également que « sans des mesures adéquates de réparation et de réadaptation, il ne peut y avoir de cicatrisation ni de réconciliation »<sup>10</sup>. Pourquoi attache-t-on une telle importance à cette question ? Ce cas met aussi en lumière le dilemme juridique et moral concernant la nécessité de satisfaire les besoins des victimes au nom de la justice tout en concluant des accords, au nom d'une transition pacifique, avec les auteurs de violations. Beaucoup partagent l'avis de Sooka, qui affirme, en parlant du cas sud-africain : « Les victimes se sont montrées magnanimes avec ceux qui leur ont causé du tort » (Sooka 2001). Par ailleurs, comme l'écrit Colvin :

« Les victimes ont souvent soulevé l'objection que la TRC comme le gouvernement étaient plus enclins à apaiser les coupables que de répondre aux besoins des victimes. Dans ce contexte, les réparations sont devenues plus qu'une forme de soutien ou une sorte de reconnaissance de la souffrance. Elle sont devenues une réponse insatisfaisante à la question de savoir si la justice a été ou non rendue dans le processus de transition » (Colvin 2003).

## La nature des violations des droits de l'homme

Depuis les débuts de l'apartheid, toute résistance s'est heurtée à une répression systématique et à des atteintes massives aux droits de l'homme. Alors que la résistance gagnait en violence, les mouvements de libération et leurs activistes ont eux aussi perpétré un nombre croissant de violations. Toutefois, le gouvernement était responsable de la grande majorité de violations commises pendant la période de l'apartheid.

La lutte pour une « nouvelle » Afrique du Sud ne s'est pas faite sans violence, douleur et souffrance, ni sans violations des droits de l'homme. En fait, la violence politique était en recrudescence pendant les négociations. Pendant la période des négociations formelles (1990-1994), environ 13 000

9. Voir l'interview de Mme Hlengiwe Mkhize, présidente du Reparation and Rehabilitation Committee, *Truth Talk : The Official Newsletter of the Truth and Reconciliation Commission* (vol. 4, n° 1, 1998).

10. Voir *TRC Report*, vol. 5, chap. 5, Section 2.

personnes sont décédées suite à des violences politiques, contre environ 5 390 au cours des cinq années précédentes<sup>11</sup>.

Les atteintes individuelles aux droits de l'homme doivent être considérées dans le contexte du crime d'apartheid lui-même<sup>12</sup>. Le crime d'apartheid désigne « les actes inhumains [...] commis en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains et d'opprimer systématiquement celui-ci »<sup>13</sup>. Notons que, sous l'apartheid, la plupart des gens ont subi sous une forme ou sous une autre la répression d'une minorité et peuvent donc être considérés comme des « victimes ».

Étant donné qu'une partie de la mission de la TRC concernait l'enquête sur les violations des droits de l'homme commises en Afrique du Sud entre 1963 et 1990, le rapport de la TRC accordait une place importante à la nature même de ces violations. La loi de la TRC (*TRC Act*) définit une « victime » comme une personne ayant enduré « des souffrances sous la forme de blessures physiques ou morales, d'un choc émotionnel, d'une perte d'argent ou d'une privation substantielle des droits de l'homme, (i) suite à une violation flagrante des droits de l'homme, ou (ii) suite à un acte lié à un objectif politique pour lequel l'amnistie a été accordée »<sup>14</sup>. La loi de la TRC définit la « violation flagrante des droits de l'homme » comme la violation des droits de l'homme par « l'homicide, l'enlèvement, la torture ou les mauvais traitements graves infligés à un individu, ou toute tentative, complot, incitation, instigation, ordre ou délégation visant à commettre [un des actes mentionnés plus haut] »<sup>15</sup>.

Sans aucun doute, un des plus grands problèmes auxquels la TRC faisait face était cette définition étroite des violations des droits de l'homme. « Que dire de la terrible situation de ceux qui ont été chassés de chez eux par la force ? Ou de ceux dont l'humanité la plus fondamentale a été bafouée par les tentacules de l'apartheid qui s'étendaient dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et de l'emploi ? », demande Boraine. Il admet pourtant que même en prenant des paramètres plus larges, la TRC n'aurait jamais pu remplir sa mission en deux ans ; il lui fallait travailler dans des limites précises. Au-delà de la définition étroite des violations des droits de l'homme, la TRC a établi que seuls ceux ayant fait une déclaration devant la TRC seraient considérés comme « victimes » et pourraient ainsi prétendre à des réparations.

11. South African Institute of Race Relations, *Fast Facts*, mars 1996.

12. Le « système » de l'apartheid a été qualifié de « crime contre l'humanité » par les Nations Unies en 1973.

13. Voir Article 2, Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, Nations Unies, 30 novembre 1973, disponible en ligne sur [www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/11\\_fr.htm](http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/11_fr.htm).

14. *Promotion of National Unity Act*, 1995, Sect. 1(1)(xix)(a), disponible en ligne sur [www.gov.za/acts/1997/a84-97.pdf](http://www.gov.za/acts/1997/a84-97.pdf).

15. *Ibid.*, Sect. 1(1)(ix).

Très tôt dans le processus, il a également beaucoup été question des implications morales et juridiques des actes de violence et des atteintes aux droits de l'homme perpétrés par le régime « criminel » de l'apartheid en comparaison de ceux perpétrés par les forces rivales de libération comme l'African National Congress (ANC). En d'autres termes, l'ANC pouvait-il être jugé coupable d'atteinte aux droits de l'homme s'il menait une guerre juste ? Cette question a été au centre de nombreux débats. Dullah Omar, ministre de la Justice au moment des délibérations de la TRC a fait la remarque suivante :

« Il est moralement et juridiquement condamnable de mettre au même niveau d'un côté la lutte anti-apartheid pour la libération et la démocratie et, de l'autre, l'État de l'apartheid, ses agents et ses espions dont la motivation était de préserver l'apartheid et de réprimer la démocratie. La lutte de libération était ancrée dans les principes de dignité humaine et de droits de l'homme. L'État de l'apartheid et sa tentative de survie par la répression constituaient un affront à l'humanité elle-même » (cité dans Borraine 2000 : 69).

Toutefois, comme l'a précisé Omar, « nous ne souhaiterions jamais nous voir cautionner des violations de droits de l'homme pour la simple raison qu'elles ont été commises par des combattants de la liberté » (*ibid.*). Le président de la TRC, Desmond Tutu, a souligné : « Une tradition respectable voulait que ceux qui utilisent la force pour renverser un système injuste ou même s'opposer à lui sont dans une position morale supérieure à ceux qui utilisent la force pour préserver ce même système [...]. Cela ne signifie pas que ceux qui se trouvent dans une position morale supérieure ont carte blanche quant aux méthodes qu'ils emploient »<sup>16</sup>.

L'ANC était cependant prêt à accepter, non sans répugnance, l'enquête « impartiale » de la TRC. Un rapport de l'ANC rédigé peu après la publication du rapport de la TRC indiquait que « dans le cas de l'ANC, ni l'ANC lui-même ni aucun de ses membres n'a jamais été impliqué dans un crime contre l'humanité. Tout au contraire, l'ANC a participé à une lutte juste et héroïque. Toutefois, lorsqu'au cours de cette lutte, des violations des droits de l'homme ont eu lieu, celles-ci doivent être reconnues ».

## Le processus de négociation et la TRC

Début 1990, le gouvernement sud-africain, alors dirigé par F. W. de Klerk et le National Party, toujours sous le régime de l'apartheid, a entamé des négociations avec les dirigeants de l'ANC qui, quelques mois plus tôt, avaient été qualifiés d'« ennemis de l'État ». Au cours des quatre années suivantes, les négociateurs ont mis sur pied un accord politique visant à instaurer une « Afrique du Sud démocratique et non raciale ». En avril 1994, les premières

16. Voir *TRC Final Report, Executive Summary*, à consulter sur [www.doj.gov.za/trc/report/execsum.htm](http://www.doj.gov.za/trc/report/execsum.htm) (11 juin 2003).

élections démocratiques ont accordé la victoire à l'ANC. Depuis ce jour, l'Afrique du Sud traverse ce que certains ont appelé « le processus de transition post-conflit le plus ouvert et le plus célébré qui ait été entrepris depuis ces cinquante dernières années » (Colvin 2003).

En tête des nombreux objectifs des négociateurs prenant part aux négociations constitutionnelles figurait la question de l'amnistie. Alors qu'il s'agissait d'une réelle préoccupation pour le gouvernement de l'apartheid, cette question n'était pas non plus sans pertinence pour l'ANC. Le postambule de la Constitution provisoire aborde ainsi la question de l'amnistie : « L'amnistie sera accordée pour les actes, les omissions et les délits liés à des objectifs politiques et commis dans le cadre des conflits du passé »<sup>17</sup>. Une des réalités pratiques auxquelles les négociateurs se trouvaient confrontés à l'époque était la reconnaissance que le gouvernement au pouvoir négociait dans une position de force lorsque les accords transitionnels ont été conclus. Des personnes-clés dans le gouvernement sortant allaient en effet jouer un rôle dans le nouveau paysage politique. Ainsi, « s'il se trouvait menacé de représailles alors qu'il contrôlait toujours l'armée, la police, la justice et l'économie, l'*establishment* serait plus enclin à saboter le processus » (Malakamela 2003). Le compromis atteint (qui garantissait un certain degré d'amnistie) préparait ainsi la création de la TRC, le mécanisme mis en place pour décider de l'accord des amnisties.

Les négociateurs ont dû également traiter la question des « pensions de retraite spéciales » des anciens membres de la police et de l'armée sous l'apartheid ainsi que des particuliers qui, pour avoir participé à la lutte pour une Afrique du Sud démocratique, n'ont pu préparer eux-mêmes leur retraite<sup>18</sup>. Les personnes pouvant prétendre à cette pension devaient avoir fait partie d'une organisation politique, avoir vu leurs droits suspendus ou restreints, ou encore avoir été emprisonnées ou détenues pour toute infraction liée à un objectif politique. Comme le montre Zollie Ndindwa, les lignes directrices étaient plutôt strictes :

« Les personnes classées dans cette catégorie seraient celles qui ont passé pas moins de cinq ans en prison, celles qui étaient en exil pendant au moins cinq ans, celles qui étaient interdites [de séjour] pendant cinq ans ou plus, celles qui étaient détenues et dont les années cumulées de détention se montent à cinq ans, et celles qui sont invalides, c'est-à-dire celles qui ont été blessées pour avoir participé à leur lutte. En bénéficient également les personnes ayant trouvé la mort dans la lutte, c'est-à-dire que les membres de leur famille bénéficieront de cette pension »<sup>19</sup>.

17. Constitution provisoire (Pretoria, République d'Afrique du Sud, 1993), Postambule, à consulter sur [www.gov.za/constitution/1993/1993cons.htm](http://www.gov.za/constitution/1993/1993cons.htm) (11 juin 2003).

18. Voir section 189 de la Constitution (Pretoria, République d'Afrique du Sud, 1996), à consulter sur [www.polity.org.za](http://www.polity.org.za).

19. Interview de Zollie « Ghost » Ndindwa, Officier du Special Pensions Fund, réalisée par Oupa Makhalemele (Le Cap, 21 janvier 2002).

Par ailleurs les bénéficiaires de ces pensions devaient être âgés de 35 ans au moins en décembre 1996. Depuis 1996, le Conseil des retraites spéciales a traité 45 000 demandes, dont environ 90 % ont été acceptées ou refusées. Ces pensions de retraite se montent à 40 000 rands par an.

Selon Wendy Orr, commissaire de la TRC, la mise en œuvre du projet de loi sur les pensions spéciales a été un des facteurs qui a incité le RRC de la TRC à recommander une réparation d'ordre financier. Elle écrit : « Nous pensions qu'avec cette loi le gouvernement avait créé un précédent, mais c'était une loi qui excluait des milliers de gens qui n'étaient pas des membres formels d'un mouvement de libération ou qui se trouvaient exclus par les stipulations contenues dans le texte [...] » (Orr 1999 : 247). Le commissaire Yasmin Sooka, quant à lui, fait la remarque suivante :

« On entend très souvent dire que les gens n'ont pas fait cela pour de l'argent. C'est vrai. Personne n'a fait cela pour de l'argent. En même temps, ceux qui ont participé à la lutte ont reçu une pension spéciale, beaucoup ont un emploi et gagnent de l'argent, et je n'ai pas entendu parler de personnes disant qu'elles refusent de toucher un salaire. De même, ceux à qui l'on a accordé l'amnistie n'ont pas, que je sache, perdu quoi que ce soit, si ce n'est leur image publique. Ils ont toujours leur retraite, leurs terres, leur voiture et leur famille. Ceux à qui ils ont pris, en revanche, n'ont rien » (Krog 2002 : 280).

Toutefois, les réparations aux « victimes » d'atteintes aux droits de l'homme n'ont reçu que peu d'attention pendant le processus des négociations, même si le Comité national exécutif de l'ANC a dressé, en 1992, une liste des réparations dans le cadre de son projet politique (Colvin 2003)<sup>20</sup>. Il faut dire que les impératifs liés à la réparation n'étaient pas les mêmes que ceux liés à l'amnistie.

Un élément-clé dans la disposition concernant l'amnistie est le fait qu'une personne qui bénéficie d'une amnistie est déchargée de toute responsabilité pénale ou civile. Cette disposition ôte, de fait, à une victime la possibilité de réclamer des dommages civils auprès des tribunaux. Ce point s'est trouvé au cœur d'un jugement en Tribunal constitutionnel (AZAPO v. Président de l'Afrique du Sud, 1996). Les requérants<sup>21</sup> exigeaient une ordonnance déclarant inconstitutionnelle la disposition sur l'amnistie dans la loi de la TRC pour la raison qu'elle déchargeait injustement et illégalement les bénéficiaires d'amnistie de toute responsabilité civile ou pénale<sup>22</sup>.

20. Colvin cite BORAINÉ *et al.* (1995 : 138-139).

21. Les demandeurs étaient l'Azanian People's Organisation (AZAPO) ; Nontsikelelo (Ntsiki) Biko, veuve de l'ancien dirigeant de l'ANC, Feu Steve Biko ; Churchill Mhleli (Mbaso) Mxenge, frère de Griffiths Mxengethe, un activiste qui fut brutalement assassiné par les forces de sécurité ; et Chris Rebeiro dont les parents Fabian et Florence avaient été assassinés sur ordre de la police de sécurité.

22. Comme l'a rapporté Borainé, « le *TRC Act* va même plus loin, et affirme que ni l'État ni tout autre organe, organisation ou individu (y compris les partis politiques) qui, normalement, aurait été indirectement responsable ne serait considéré comme responsable au regard de la loi ».

Mais le Tribunal constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de la disposition sur l'amnistie. L'argument, présenté par le vice-président du Tribunal, le juge Ismail Mohamed, et par J. Didcott dans deux déclarations séparées mais allant dans le même sens<sup>23</sup>, s'appuyait sur quatre justifications : la première expliquait que la suppression de la responsabilité civile et pénale par l'amnistie serait suffisamment contrebalancée par la disposition sur la réparation de la loi de la TRC, section 4(f)<sup>24</sup>.

Toutefois, comme le souligne Hamber (2000) : « Ce jugement contre-carre cet argument de manière significative, en ce sens que l'État peut tenir compte des ressources disponibles, des revendications de toutes les victimes et des exigences du gouvernement quand il décide quelles politiques de réparation mettre en œuvre. »

La TRC représentait ainsi un modèle de compromis en justice transitionnelle : elle favorisait un amalgame de vérité, d'amnistie conditionnelle et de réparation à une justice de rétribution ou à une amnésie pure et simple. Bien qu'elle ne soit pas née directement d'un processus de négociation, la création de la TRC a « certainement été influencée par ce processus » (Boraine 2000 : 9). Il n'y aurait pas d'« amnistie générale », mais les coupables pourraient se voir accorder une amnistie s'ils répondaient à des critères stricts (par exemple : les crimes étaient de nature politique ; l'auteur avait agi pour le compte d'une organisation politique ; l'auteur devait révéler l'entière vérité). Cela devait permettre d'exposer de la manière la plus exhaustive possible les violations les plus flagrantes des droits de l'homme ayant été perpétrées sous le régime de l'apartheid (1960-1994). Le gouvernement présenterait alors des mesures de réparation aux victimes de ces violations des droits de l'homme.

La TRC s'est vue confier son mandat par la promotion du *National Unity and Reconciliation Act* (Loi sur la TRC)<sup>25</sup>. La loi sur la TRC a mis en place trois sous-comités : le Human Rights Committee (HRC), chargé de répertorier et d'enquêter sur les violations de droits de l'homme ; le Committee on Amnesty, chargé d'accorder l'amnistie et le Reparation and Rehabilitation Committee (RRC), chargé d'émettre des recommandations et d'élaborer les « mesures devant être prises pour offrir des réparations aux victimes de violations flagrantes des droits de l'homme ».

23. Voir le résumé du jugement rendu par la Cour constitutionnelle le 25 juillet 1996 impliquant *AZAPO et al.*, à consulter sur [www.doj.gov.za/trc/legal/azaposum](http://www.doj.gov.za/trc/legal/azaposum). Voir également le texte intégral de du jugement rendu par la Cour constitutionnelle le 26 juillet 1996 sur [www.doj.gov.za/trc/legal/azapofin](http://www.doj.gov.za/trc/legal/azapofin).

24. Les autres justifications étaient que : l'amnistie pour responsabilité pénale était autorisée par le postambule de la Constitution provisoire en se basant sur la supposition qu'il y aurait moins d'incitation à dire la vérité très attendue ; l'amnistie n'était une décision ni politique, ni juridique ni relative aux droits de l'homme prise pendant la résolution négociée qui donna naissance au nouveau gouvernement démocratique ; une telle politique est conforme au droit international.

25. *Promotion of National Unity and Reconciliation Act*, n° 34 de 1995, 26 juillet 1995, Le Cap.

La loi offre une définition plutôt large de la « réparation », puisqu'elle inclut « toute forme d'indemnisation, paiement forfaitaire, restitution, réadaptation et reconnaissance »<sup>26</sup>. La section 4(f) de la loi charge la TRC d'émettre des recommandations au président en ce qui concerne :

- la politique à suivre ou les mesures à prendre concernant l'octroi de réparations aux victimes ou la prise de mesures visant à réhabiliter et rétablir la dignité humaine et civile des victimes ;
- les mesures devant être prises pour accorder des « provisions d'urgence pour réparation » aux victimes.

Les travaux de la TRC ont duré 18 mois. Le 29 octobre 1998, son président, Desmond Tutu, a remis le rapport de la Commission au président Nelson Mandela, mais le rapport final n'a été présenté au parlement qu'en avril 2003 (après la finalisation du processus d'amnistie et le règlement des litiges juridiques). Comme l'a expliqué Richard Lyster, commissaire de la TRC, après le jugement : « La résolution de ce conflit permettra à la TRC d'aborder des questions importantes et critiques, la plus importante d'entre elles étant celle de la réparation aux victimes »<sup>27</sup>.

### Les recommandations du RRC

Pendant 18 mois, le RRC a collecté des informations auprès de diverses sources, y compris des victimes et des survivants, des représentants des ONG et des organisations communautaires, des organisations religieuses et des institutions universitaires. Par ailleurs, des ateliers consultatifs ont été mis en place dans tout le pays afin « a) d'évaluer les préjudices subis ; b) d'estimer les besoins et les attentes des victimes ; c) d'établir des critères afin de déterminer les victimes ayant des besoins urgents ; et d) d'élaborer des propositions concernant les réparations à long terme et les mesures de réadaptation » (Colvin 2003 : 16)<sup>28</sup>. La plupart des minutes de ces réunions sont publiées sur le site Internet de la TRC<sup>29</sup>. Pour déterminer les critères de l'allocation des réparations, le RRC s'est appuyé sur les conclusions des comités sur les droits de l'homme et l'amnistie. Le comité a consacré un temps considérable à formuler ses recommandations car il était par ailleurs activement impliqué dans le soutien aux victimes. Selon le secrétaire exécutif du RRC, Barbara Watson, « l'objectif idéal du comité était de mettre en place une base de soutien durable pour les victimes »<sup>30</sup>.

Le RRC a établi les principes suivants comme fondements de ses recommandations : « priorité au développement », « simplicité et efficacité »,

26. *Ibid.*, Chapitre 1 (xiv).

27. *Cape Times*, 30 janvier 2003.

28. Également entretien avec Mme Hlengiwe Mkhize, commissaire de la TRC (1998).

29. [www.truth.org.za](http://www.truth.org.za).

30. Voir interview de Barbara Watson, secrétaire exécutif de la RRC (12 février 2003), réalisée par Oupa Makhhalamele.

« opportunité culturelle », « communauté comme base », « développement des capacités », et « promotion de la cicatrisation et de la réconciliation »<sup>31</sup>. Pour appliquer ces principes, le RRC recommandait cinq catégories de réparations<sup>32</sup> :

*Les provisions d'urgence pour réparation (UIR) :* Pour venir en aide aux personnes ayant un besoin urgent, leur garantir un accès aux services et facilités appropriés, « il est recommandé que des ressources financières limitées soient débloquées pour faciliter cet accès »<sup>33</sup>. La loi de la TRC affirme que l'UIR pourrait inclure les besoins d'ordre médical, émotionnel, éducatif, matériel et symbolique. Le paiement de l'UIR a commencé en juin 1998. Après avoir passé en revue les demandes, le RRC déterminait si les requérants étaient des « victimes de violations flagrantes des droits de l'homme » puis se livrait à une évaluation de l'impact de la violation sur ces personnes, puis des besoins de ces personnes<sup>34</sup>. Les victimes ont reçu un seul paiement d'un montant de 2 000 à 7 500 rands.

*Les programmes de réadaptation des communautés :* Pour favoriser la cicatrisation et la guérison des communautés, ces mesures de réparation incluent la démilitarisation nationale, le remplacement des personnes déplacées, la réadaptation des auteurs de délits et leurs familles, la mise en place de services d'aide psychologique et de centres de formation<sup>35</sup>.

*La réparation symbolique :* Pour rétablir la dignité des victimes et des survivants de violations flagrantes des droits de l'homme et faciliter les processus communautaires de commémoration de la douleur et de célébration des victoires du passé, ces mesures incluent : la délivrance de certificats de décès, les exhumations, la célébration de nouveaux enterrements et de nouvelles cérémonies, la suppression des casiers judiciaires, le changement de nom des rues et la célébration de cérémonies « culturellement appropriées »<sup>36</sup>.

*La réforme institutionnelle :* Adopter des mesures administratives, juridiques et institutionnelles visant à garantir que les violations des droits de l'homme ne se répéteront pas<sup>37</sup>.

31. Voir *TRC Report*, vol. 5, chapitre 5, sections 46-53.

32. *Ibid.*, sections 25-32.

33. *Ibid.*

34. Voir *Interim Reparation Notification*, Department of Justice. Voir également « Policy Framework for Urgent Interim Reparation Measures », à consulter sur [www.doj.gov.za/trc/reparations/policy.htm](http://www.doj.gov.za/trc/reparations/policy.htm), section E. « Operational Issues », « Une personne ne pourra prétendre à l'UIR que si elle est considérée officiellement comme une victime de violation flagrante des droits de l'homme suivant la définition de [la loi de la TRC] et si elle est adressée au RRC par Amnesty International ou le Human Rights Violations Committee. »

35. Voir *TRC Report*, vol. 5, chapitre 5, sections 94-115.

36. *Ibid.*, sections 78-93.

37. *Ibid.*, sections 114-115.

*L'allocation de réparations individuelles* : La formule choisie pour calculer la réparation s'appuie sur trois composantes : un montant pour reconnaître la souffrance, un montant pour permettre l'accès aux services et aux facilités ; et un montant pour subvenir aux dépenses quotidiennes en fonction de la situation économique actuelle de la personne qui demande réparation. Les allocations financières se monteraient à 17 000-23 000 rands par an pour une période de six ans. Le Rapport final estimait le coût total de ces réparations à 477,4 millions de rands (47,740 millions de dollars américains) par an soit, 2 864 400 000 rands (286,44 millions de dollars) sur six ans (sur la base d'un nombre de victimes éligibles estimé à 20 000).

Quatre grandes questions ont émergé du débat sur les réparations dans le contexte sud-africain.

Premièrement, la réparation devait-elle être de nature symbolique ou essentiellement financière et, si elle était financière, fallait-il proposer aux victimes exclusivement de l'argent ou un ensemble de services ? Finalement, la TRC a opté en faveur d'une « aide monétaire bien structurée » plutôt que d'un ensemble de services puisque la plupart des victimes ont indiqué qu'elles préféreraient une aide monétaire à d'autres formes de compensation. Ces aides sont censées favoriser l'accès aux services de base et créer de nouvelles opportunités permettant aux victimes d'atteindre un meilleur niveau de vie.

Deuxièmement, qui devait payer ? Comme nous l'avons indiqué plus haut, la responsabilité de l'État concernant le paiement était, dès le début, irréfutable. Un Fonds présidentiel fut mis en place pour procéder aux paiements. Le gouvernement a, quant à lui, contribué pour la somme de 800 millions de rands en 2001. Certains, comme Sooka, ont souligné le caractère ironique et tragique du nouveau gouvernement qui doit payer pour les péchés des générations passées : « Ce qui est tragique, c'est le fait que le nouveau gouvernement, qui a hérité d'une structure en faillite, doit financer des réparations pour des péchés commis par l'ancien gouvernement. Ceux qui ont bénéficié des abus de l'apartheid continuent d'en profiter. [Pour eux], aucun impôt particulier, aucune obligation de faire acte de contrition, aucune obligation de restitution directement à la victime, aucune perte d'emploi ou de terres »<sup>38</sup>.

Certaines propositions controversées émises par la RRC et la communauté dans son ensemble visaient ceux qui avaient profité de l'apartheid (à savoir les entreprises et les particuliers) et suggéraient la mise en place de contributions obligatoires au Fonds présidentiel par le biais, entre autres, d'un impôt exceptionnel sur la fortune (Gutto 2000). Au grand dam de certains groupes de soutien aux victimes et pour le plaisir de la communauté des affaires, Mbeki a passé cette recommandation sous silence, encourageant plutôt tous

38. Voir *Report of the Conference on Reparation and Memorialisation : The Unfinished Business of the TRC*, publié dans *Independent Newspapers*, circa 1997.

les Sud-Africains à apporter leur contribution au Fonds présidentiel. Dans son discours du 15 avril 2003, il déclara :

« Alors que le gouvernement reconnaît le droit de tout citoyen à tenter des actions en justice, sa propre approche est animée par le désir de faire participer tous les Sud-Africains, y compris ceux qui appartiennent au milieu des affaires, à un partenariat coopératif et volontaire, visant à reconstruire et développer la société sud-africaine. Pour cette raison, nous ne croyons qu'il serait correct de notre part d'imposer aux sociétés un impôt exceptionnel sur la fortune comme le propose la TRC » (Mbeki 2003).

Une troisième question était de déterminer le rôle du RRC dans la mise en œuvre des recommandations. Ce comité était chargé d'émettre des recommandations, mais beaucoup étaient de l'avis qu'il devait également être investi de pouvoirs de mise en œuvre afin de mener à bien rapidement sa politique (Orr 1999 : 242)<sup>39</sup>. Une autre inquiétude concernait la liste des victimes. Le RRC s'est appuyé sur la liste des victimes ainsi désignées par le Comité des droits de l'homme, liste qui, au moment de la parution du rapport final, était « close », laissant ainsi de côté beaucoup de demandes. Aujourd'hui, toutefois, nombreuses sont les personnes qui se sentent exclues du processus parce qu'elles ont manqué la date limite ou parce qu'elles ont été mal informées du règlement<sup>40</sup>. En outre, la TRC a parfois eu du mal à retrouver les victimes après leur audience<sup>41</sup>.

La quatrième et dernière question, qui a obtenu une attention toute particulière, concernait le montant de l'aide à accorder aux victimes. Devait-il être calculé en fonction de la gravité des torts subis ou du statut financier de la victime ? Pour des raisons morales, le RRC a reconnu que « si les réparations étaient une reconnaissance de la violation, chaque personne ayant été victime de violation devrait recevoir le même montant » (Orr 1999 : 247). D'une manière pragmatique, le RRC a déterminé qu'il ne serait

39. Elle écrit : « Nous n'étions pas en charge de la mise en œuvre, nous étions chargés de soumettre des propositions. Mais les victimes avaient (à juste titre) de la peine à établir cette distinction [...]. Ce retard en matière de paiement des réparations, qui contrastait avec l'immédiateté de l'amnistie, était peut-être l'aspect le plus démoralisant pour les victimes et pour les organisations qui les représentaient. »

40. Voir « HRV Committee turns away late applications » in *Truth Talk : The Official Newsletter of the Truth and Reconciliation Committee*, vol. 4, n° 1, 1998 ; et *Report on the Khulumani Reparations Indaba*, Le Cap, 25-26 avril 2001, p. 3 ; interview de Lorna Levy, coordinatrice de programme CSVr (5 décembre 2001), fournie à l'auteur par la CSVr.

41. *Ibid.* Le membre du Human Rights Violations Committee, Joyce Seroke, a déclaré : « Un des aspects les plus frustrants est que l'on ne trouve plus la trace d'un grand nombre de victimes ayant fait des déclarations. Les gens ont changé d'adresse, surtout ceux qui vivaient dans des taudis ou dans des quartiers informels. »

pas rentable de mettre en place un système d'évaluation des moyens pour exclure le peu de personnes qui n'étaient pas pauvres vu que la plupart de ceux qui ont approché la TRC l'étaient.

### L'importance de la réparation

Comme nous l'avons montré, la TRC a fondé ses recommandations sur la nécessité morale, juridique et politique de la réparation. Ces deux derniers facteurs sont peut-être les plus souvent abordés parce qu'ils font référence à la nécessité de la réparation en tant que contrepoids à l'amnistie et parce qu'ils ajoutent foi aux efforts entrepris par la société civile pour exhorter le gouvernement à offrir des réparations individuelles. La TRC affirme qu'il « ne peut y avoir de cicatrisation ni de réconciliation sans des mesures de réparation ou de réadaptation adéquates »<sup>42</sup>. W. Orr (1999 : 247) fait écho à ces déclarations quand elle critique le gouvernement pour n'avoir pas réussi à mettre en œuvre rapidement un programme de réparations. « Retarder les réparations, c'est retarder la cicatrisation, et peut-être aussi renforcer le sentiment qu'il n'y a pas de justice. » Comme le fait remarquer Hamber, « [offrir] des réparations aux survivants de la TRC, c'est assumer la responsabilité d'achever la mission de la TRC » (Hamber & Mofokeng 2000), et donc de satisfaire à des obligations fixées par le gouvernement. Cela favorisera inévitablement une bonne gouvernance. Mbeki a, dans un discours récent, clarifié son interprétation de la nécessité de la réparation. « Nous espérons que ces dépenses, en plus des réparations aux communautés et de l'offre d'opportunités et de services [...], contribueront à faire reconnaître la souffrance que ces individus ont enduré, et à leur procurer un certain réconfort » (Mbeki 2003).

Colvin (2003 : 20) nous aide à comprendre ce que les victimes attendaient : « Bien que certains aient fait remarquer (avec une certaine satisfaction) que les victimes avaient présenté “des demandes de réparations extrêmement modestes”<sup>43</sup> lors des audiences de la TRC, la plupart des victimes interrogées en privé plaçaient l'argent et l'indemnisation en tête de leurs priorités et besoins. La deuxième requête la plus fréquente était la demande d'enquêtes sur les violations subies. En public, ces demandes étaient souvent tempérées et concernaient soit des sommes d'argent insignifiantes soit des modes de réparation symboliques tels les pierres tombales et les changements de nom. » L'« idée de restitution », en revanche, était rarement exprimée, parce que « la plupart des victimes étaient loin de croire que leur situation pouvait être rétablie ou qu'elles pourraient être ramenées à la situation financière qu'elles avaient dû sacrifier »<sup>44</sup>.

42. Voir *TRC Report*, vol. 5, chapitre 5, section 2, sections 94-115.

43. COLVIN (2003) cite MINOW (1998 : 103).

44. Voir « Making Reparations a Reality: Challenges for Civil Society and Government », publié par le Khulumani Support Group, 31 octobre 2001.

Les victimes nourrissaient des attentes élevées qui n'ont été que renforcées par l'optimisme des commissaires de la TRC qui souhaitaient qu'un plus grand nombre de victimes viennent témoigner. On peut douter que les victimes soient satisfaites des provisions d'urgence pour réparation. Crawford-Pinnerup (2002 : 9) affirme que les UIR « n'ont pas eu un impact important et substantiel sur la vie des bénéficiaires et ne peuvent donc pas être considérés comme une tentative significative ou adéquate de réparation ».

Il est reconnu de tous que des groupes issus de la société civile tels que le Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVr) et l'Institute for Justice and Reconciliation (IJR) de même que des groupes de soutien aux victimes tels que Khulumani ont joué un rôle important dans le processus, notamment pour faire pression sur le gouvernement afin qu'il formule une politique. Ces organisations apportaient également un soutien logistique et moral aux victimes. En mars 2000, un consortium d'organisations a été fondé pour « faire pression » sur le gouvernement et a même envisagé de lui intenter un procès pour ne pas avoir tenu ses promesses sur la question des réparations. Cette ONG, connue sous le nom de Working Group on Reparations, regroupe plusieurs organisations telles que *Black Sash*, l'Institute for Healing of Memories, le Trauma Centre for Victims of Violence and Torture, le CSVr, l'Institute for Democracy in South Africa (ISDASA) et Catholic Justice and Peace.

Face à l'absence de réponse du gouvernement sur cette question, le groupe de soutien Khulumani a, par la *Jubilee South Africa Campaign*, intenté un procès dans les tribunaux américains contre les entreprises ayant « aidé et soutenu le régime de l'apartheid »<sup>45</sup>. Conformément aux principes de la *Common Law* sur la responsabilité et au *Alien Tort Claims Act* américain, « le procès se fonde sur la conviction que puisque les grandes entreprises institutionnelles et les banques ont refusé de reconnaître leur complicité avec le régime de l'apartheid et demandent l'amnistie pendant le processus de la TRC, elles s'exposent à de nombreux litiges »<sup>46</sup>. Mbeki a dénoncé ces procès, affirmant que le gouvernement estime qu'« il est tout à fait inacceptable que des questions qui sont déterminantes pour l'avenir de notre pays soient jugées dans des tribunaux étrangers qui n'ont aucune responsabilité dans le bien-être de notre pays » (Mbeki 2003). Il sera intéressant d'examiner l'impact de ces affaires sur la politique de réparation en Afrique du Sud. Si les entreprises venaient à perdre leur procès ou à parvenir à un arrangement par des sommes excédant les 600 millions de rands déboursés par le gouvernement, il est probable que les victimes accueilleront la politique du gouvernement avec un certain scepticisme. Par ailleurs, les

45. *Khulumani et al. v. Barclays et al.* (Cohen, Milstein, Hansfield and Toll, P.L.L.C.), à consulter sur [www.cmht.com/casewatch/cases/cwapartheid4.html](http://www.cmht.com/casewatch/cases/cwapartheid4.html) ; voir également « Briefing on the Reparation Lawsuit facilitated by the Apartheid Debt and Reparations Campaign of Jubilee South Africa », communiqué de presse de la Jubilee South Africa Campaign, 21 février 2003.

46. *Ibid.*

groupes issus de la société civile et les victimes individuelles examineront les implications des futures accusations portées par le biais du National Directorate of Public Prosecutions contre des criminels supposés qui n'ont pas demandé l'amnistie.

Le sens du terme de « réparation » est devenu contesté en Afrique du Sud. D'un côté, il est étroitement lié à des paiements financiers individuels, alors que de l'autre, il couvre une interprétation large, qui prend sens dans le cadre de l'apartheid dans son ensemble. L'ancien ministre de la Justice donne l'explication suivante :

« Les victimes identifiées par la TRC sont des particuliers, une catégorie juridique, mais il existe aussi des communautés de victimes, tous les Noirs d'Afrique du Sud étaient des victimes, et il y a eu des communautés de victimes, nous sommes une nation de victimes. C'est pourquoi nous percevons la réconciliation comme quelque chose de plus large que le processus de la TRC, nous considérons la réconciliation comme un moyen de rembourser aux victimes ce pour quoi ils se sont battus. Et c'est pour la liberté qu'ils se sont battus, c'est pour mettre un terme à la pauvreté qu'ils se sont battus, pour s'assurer que les souffrances qu'ils ont endurées aux mains des fermiers, des propriétaires de mines, de la police en général, que tout cela soit renversé. Toutes ces choses font partie de notre vision de la réconciliation, parce que nous disons qu'il ne peut y avoir de réconciliation sans transformation. Si la transformation n'a pas lieu, il n'y aura pas de réconciliation, et les mesures que nous avons prises pour créer la réconciliation échoueront, et dans ce cas la TRC aura échoué »<sup>47</sup>.

## Le Malawi

Après 73 ans de souveraineté britannique (le pays s'appelait alors le Nyassaland), le Malawi a obtenu son indépendance au début des années 1960, marquant ainsi la première transition politique vers une démocratie multipartite. L'indépendance a été suivie par trente ans d'un régime totalitaire dirigé par le Dr Hastings Kamuzu Banda et son Malawi Congress Party (MCP), durant lesquels des centaines de milliers de civils innocents ont été victimes d'atteintes aux droits de l'homme<sup>48</sup>. Au début des années 1990, une deuxième transition politique, de nature sensiblement différente, s'est produite. Entamée en 1992 et largement incitée par des forces à l'intérieur du Malawi, à savoir les Églises catholique et protestante, et des exilés politiquement actifs, cette transition a abouti à l'évincement pacifique par des moyens démocratiques du Dr Banda ainsi qu'à l'élection en 1994 de l'ancien

47. Entretien avec Dullah Omar, ancien ministre de la Justice, réalisée par Oupa Makhramele (Le Cap, 26 avril 2002).

48. On estime le nombre de victimes de violations des droits de l'homme, y compris les disparitions, la détention illégale, les persécutions religieuses et politiques et la torture à 250 000 personnes au plus haut du « règne de terreur » de Banda. Voir SARP (2003a : 17).

secrétaire général du MCP, Bakili Muluzi, chef du principal parti d'opposition, le United Democratic Front (UDF).

Après une longue période d'un gouvernement répressif, la transformation politique et sociale du Malawi s'articule autour d'un ensemble de mesures visant à garantir une culture des droits de l'homme et à cicatrifier les blessures des victimes. En « s'attaquant au passé, le Malawi a choisi des institutions garantissant que les droits de l'homme ne soient plus bafoués et que le pays ne connaisse plus jamais de mauvaise gouvernance ». Ces nouvelles institutions comprennent un Bureau du médiateur, une Commission des droits de l'homme et un Bureau de lutte contre la corruption. Le nouveau gouvernement, aidé de plusieurs organisations de la société civile tel que le Centre for Human Rights and Rehabilitation (CHRR), a pris plusieurs initiatives pour reconnaître et aider les nombreuses victimes de violations de droits de l'homme perpétrées pendant le régime de Banda. Toutefois, les progrès dans ce domaine ont été enrayés par un manque de capacité organisationnelle et de moyens financiers, et par la réticence du gouvernement à « reconnaître pleinement et résoudre la situation difficile des victimes »<sup>49</sup>.

Les deux derniers facteurs alimentent les critiques du National Compensation Tribunal (TNC), l'unique et très ambitieux programme mis en œuvre par le Malawi pour offrir des « réparations » (c'est-à-dire des indemnisations) aux victimes de l'oppression politique.

## La nature de la répression politique

Bien que les droits de l'homme aient été bafoués au Malawi sous les Britanniques<sup>50</sup>, c'est certainement la période du régime de Banda (1964-1994) qui domine aujourd'hui le débat sur les réparations aux victimes et sur la vérité nationale. Les années Banda sont décrites comme des années de terrible souffrance, de terreur et de censure envahissante, et d'« uniformité morose qui condamnait la différence — tout était contaminé par ce pouvoir nu, arbitraire »<sup>51</sup>. La brutalité de l'État était généralement mise en œuvre par un seul ou chacun de ces trois groupes : la police (y compris une force paramilitaire et une puissante force de sécurité dotée d'un important réseau d'espions), les Malawi Young Pioneers (MYP) et la MCP Youth League. De nombreuses personnes ont disparu dans des conditions mystérieuses et

49. Pour un aperçu excellent bien que partial de cette question, voir *Case Study : Centre for Human Rights and Rehabilitation — Torture Victim Project*, Lilongwe, pp. 2-4.

50. Par exemple, en mars 1959, le gouverneur britannique du Malawi, Sir Robert Armitage, s'est senti si menacé par la lutte de libération qu'il déclara l'état d'urgence, interdit l'*African Nyasaland Congress* et plaça plus de mille dirigeants du parti en détention, y compris le Dr Banda. Voir SARP (2003a : 12).

51. D'après ZELEZA (1995 : 33), cité dans SARP (2003a : 4).

« chacun avait la hantise de finir jeté aux crocodiles dans le fleuve Shire » (SARP 2003a : 15).

Les personnes persécutées pour des raisons politiques ou religieuses ont croupi dans des prisons délabrées ou ont vu leurs biens ou leur logement confisqués. Dans certains cas, des peines de prison de plus de trente ans ont été infligées aux détenus politiques. Les menaces de mauvais traitement, de disparition ou de meurtre ont fait fuir de nombreuses personnes et leurs familles de l'autre côté de la frontière ou dans des pays plus lointains. En tout, on estime que 250 000 à 500 000 personnes ont été victimes des trois décennies de Banda au pouvoir (Ross 1998 : 336)<sup>52</sup>.

### La transition politique et les facteurs qui ont contribué à la mise en place du NCT

Un Presidential Committee on Dialogue (PCD) a guidé le processus de transition. Travaillant en collaboration avec le Public Affairs Committee of the Protestant Churches (PAC), le PCD a mis en place la National Electoral Commission (NEC), le National Consultative Council (NCC) et le Constitutional Drafting Committee (CDC). Ces organismes étaient composés essentiellement de hauts fonctionnaires du gouvernement et de représentants des mouvements politiques, ainsi que de quelques hommes d'affaires et chefs traditionnels. Des hommes d'affaires et des responsables politiques importants en exil ont également contribué à catalyser le changement politique. Les citoyens ordinaires, y compris les nombreux pauvres des campagnes qui ont été maltraités pendant les années Banda, n'ont pas contribué substantiellement au processus de transition<sup>53</sup>. Le sous-comité du NCC chargé de l'élaboration de la nouvelle constitution avait pour tâche essentielle de concevoir la forme et la fonction du NCT. Les conseillers étrangers (de Grande-Bretagne) ont partagé les expériences de la Foreign Compensation Commission (britannique), et les représentants de l'Aide juridique ont contribué à clarifier certaines questions importantes pour les victimes (Cammack & Mwale 2003 : 13).

Les réformes mises en œuvre en Afrique du Sud, où les victimes faisaient certainement partie du processus d'édification de la paix, ont influencé le processus au Malawi, et l'on pensait que les tentatives de « réparations » dans ce pays devaient être modelées sur la Commission « Vérité et réconciliation » (TRC) sud-africaine. Une commission vérité aurait donné la parole aux victimes (« Il faut entendre les cris des Malawais »,

52. Il cite la session parlementaire du 19 mars 1996 au cours de laquelle Y. A. Lambat, le député de Blantyre Rural East, a présenté ces chiffres en s'appuyant sur les estimations d'Amnesty International.

53. Interview de George Kanyana, exilé pendant les années Banda puis élu ministre des Secours et de la Préparation aux désastres, juin 2002. (Fournie à l'auteur par CSV).

cite Ross [1998 : 336]), confronté la morale nationale à la culpabilité pénale et « dégage ces aspects du passé qu'il faut rejeter » pour les futurs Malawaiens (*ibid.* : 347). Le fait d'exposer la brutalité du régime de Banda et de l'affronter dans un forum public devait aider tous les Malawaiens, et particulièrement ceux qui ont souffert de la répression politique passée. Une telle démarche permettait aussi d'apaiser l'insécurité provoquée par le fait de vivre sous un régime (même démocratique) auquel participaient des personnes ayant joué un rôle important dans le précédent régime, tel l'actuel président Muluzi. Toutefois, la NCC a rejeté l'idée d'une commission vérité, surtout par crainte qu'une telle institution n'incrimine certains individus de la nouvelle donne politique, puisque la plupart des nouveaux partis politiques comptent en leur rang des membres de l'ancien régime.

Plusieurs éléments semblent avoir influencé les débats de la NCC en faveur de la création d'un Tribunal d'indemnisation financé par l'État à l'intention des victimes de violation passées :

- l'indemnisation des victimes de l'Opération Bwenzani<sup>54</sup> ;
- la requête émise par l'élite politique en faveur d'une indemnisation des *returnees* (personnes déplacées ou réfugiées qui reviennent vers leurs lieux d'habitation) et des anciens détenus (Cammack & Mwale, non publié) ;
- le jugement d'affaires civiles aboutissant à de gros paiements de la part du gouvernement ;
- les demandes faites par les ONG au nom de victimes ordinaires souhaitant être indemnisées ;
- l'espoir que l'indemnisation favoriserait un sentiment de réconciliation et de progression ;
- le déroulement des événements en Afrique du Sud ;
- le vote du *General Amnesty Act*<sup>55</sup>, qui a suscité le retour de nombreux Malawaiens exilés et ainsi rendu « impérative » la création d'un organe constitutionnel chargé de l'indemnisation de ceux qui avaient été victimes du régime de Banda (SARP 2003a : 12).

De tous ces éléments, ce sont les affaires civiles qui semblent avoir eu l'impact le plus fort. Dans un jugement du début de 1993 qui fait date, Machipisa Munthali s'est vu accorder par la Cour suprême 4,5 millions de kwachas de dédommagements pour avoir été détenu illégalement pendant 27 ans. L'affaire Munthali, comme des dizaines d'autres qui ont abouti au

54. L'*Operation Bwezani* constitue un effort de bonne foi de la part du nouveau gouvernement pour débarrasser le Malawi de la Malawi Youth League. L'assaut qui a duré trois jours au début de décembre 1993 a paralysé le pays et s'est traduit par 31 morts et de nombreux blessés.

55. *General Amnesty Bill* n° 16 de 1993, adoptée le 23 juin 1993. Un ancien amendement au *General Amnesty Act* obligeait le gouvernement à « mettre en œuvre et à examiner les dispositions pour le retour, l'accueil, le remplacement et, si nécessaire, la réadaptation des *returnees* » (Voir *General Amnesty Amendment Act* n° 26, 1993, section 9). L'idée d'un Tribunal d'indemnisation, administré par le Département des secours et de la réadaptation, est née de cette obligation. Voir SARP (2003a : 25).

versement de dommages allant de 40 000 à des millions de kwachas, a suscité une forte augmentation du nombre d'affaires présentées en Cour suprême. Le nombre d'affaires a baissé en 1995 avec l'adoption de la nouvelle constitution qui accordait au NCT la seule juridiction pour les requêtes civiles des victimes d'atteintes aux droits de l'homme. Ce changement a suscité des craintes selon lesquelles la clause de juridiction exclusive avait pour but d'éviter que des gens se voient allouer de grosses sommes d'argent par le gouvernement. Munthali, entre autres, a révélé : « On soupçonne que le NCT a été mis en place en partie pour empêcher les autres d'intenter un procès civil contre le gouvernement, comme je l'ai fait »<sup>56</sup>.

La mission du NCT a été redéfinie dans le Chapitre 12 de la Constitution du Malawi<sup>57</sup>, adoptée en 1995. Désormais, son objectif était, entre autres, de :

- reconnaître les torts du gouvernement précédent (1964-1994) tels qu'ils sont définis dans la Constitution (c'est-à-dire de nature civile ou pénale) ;
- présenter ses excuses et « tendre une branche d'olivier » en reconnaissance des difficultés et souffrances endurées par ceux qui ont été victimes d'injustices ;
- offrir des compensations sous différentes formes — argent, autre soutien matériel, reconnaissance symbolique des torts (SARP 2003a).

### Le processus de demande d'indemnisation

D'une manière spécifique, pouvaient prétendre à une indemnisation les Malawaiens « qui pour des raisons politiques entre le 6 juillet 1964 et le 17 mai 1994 ont été emprisonnés à tort, contraints à l'exil, personnellement blessés, ont perdu leurs biens ou leur commerce, ont manqué des opportunités d'éducation, des rémunérations d'emploi, et ceux qui sont nés en exil ou en détention » (*ibid.*). Les victimes ou leurs avocats pouvaient faire une demande directement auprès du NCT. Chaque requérant recevait un numéro qui déterminait en théorie l'ordre de traitement des dossiers et du paiement. Si le processus de demande était plutôt simple, le programme d'indemnisation était fort complexe, surtout du fait du nombre de requérants et de la faible infrastructure en charge de traiter les demandes. Bien que complexe, cette procédure était peu scientifique. Selon un observateur, le Tribunal n'avait aucune formule mathématique lui permettant d'évaluer des pertes non pécuniaires.

« Le principe général était guidé par des précédents, par des facteurs économiques et par la politique générale du NCT selon laquelle les indemnisations allouées par

56. Interview de Matchipisa Munthali réalisée par Jewel Amoah et Martin Nkuma (3 mai 2002, Rumphu).

57. La Constitution de la République du Malawi peut être consultée sur [www.sdn.org.mw.constitut/intro.html](http://www.sdn.org.mw.constitut/intro.html).

le Tribunal devaient être inférieures à celles allouées par la Cour suprême et devaient s'inscrire dans une "tradition de condoléances" [...]. La raison d'une telle politique était la flexibilité du Tribunal, car si ce dernier devait se montrer aussi strict que les [autres] tribunaux, la plupart des demandes seraient rejetées »<sup>58</sup>.

En théorie, le processus de demande d'indemnisation est le suivant. Après avoir apporté les « preuves de leur état de victime »<sup>59</sup>, les requérants sont informés de la somme qu'ils peuvent espérer recevoir. Le montant de l'indemnisation dépend du type de demande. Il existe plusieurs catégories de demandes, chacune ayant un système de paiement correspondant. Il est prévu que les paiements provisoires soient versés immédiatement (dans les deux semaines) et que le solde soit payé plusieurs mois plus tard, après décision par le Tribunal. Les différentes catégories de demandes et les indemnisations correspondantes comprennent les « demandes relatives à l'exile forcé » (entre 10 000 et 20 000 kwachas en fonction de la durée de l'exil), les « demandes relatives à la perte de biens » (de 500 kwachas pour la perte de volaille à 50 000 kwachas pour la perte d'un logement), les « demandes relatives à un emprisonnement non justifié » (de 10 000 à 20 000 kwachas suivant la durée de l'incarcération), et « les demandes relatives à la perte de vie » (20 000 kwachas à payer au dépendant)<sup>60</sup>.

Par mandat constitutionnel, le NCT terminera sa mission en 2005, et malgré les plaintes émises par les victimes et par la communauté des ONG, rien ne semble indiquer qu'elle continuera sa mission après cette date.

### Les victimes se sentent lésées

Le financement est un problème majeur. Le NCT a traité plus de 23 000<sup>61</sup> demandes depuis sa création, mais, selon l'administrateur en chef Hombe, il y a encore « potentiellement des milliers » de demandes en attente de

58. Dans la tradition des condoléances au Malawi, de l'argent est offert comme un signe symbolique exprimant le regret. Dans cet esprit, le montant donné compte moins que le geste. Voir SARP (2003a : 10).

59. Les preuves acceptables étaient entre autres : un ordre de détention, une lettre de la police, une lettre envoyée de prison, une lettre de renvoi écrite par l'employeur ou par l'école, une carte d'identité de réfugié, une lettre du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, un reçu de vente en liquide, la carte grise d'un véhicule, une lettre du Ministry of Relief and Rehabilitation, un rapport médical, un certificat de relâchement de prison, etc. Voir SARP (2003a : 5-6).

60. Ces statistiques sont tirées de *Understanding the Past to Safeguard the Future*, pp. 35-36 ; Minutes of the 5<sup>th</sup> Roundtable Meeting, National Compensation Tribunal ; « Workshop N° 4 : Paper Guidelines and Recommendations », 29 septembre 2000 ; Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Report of the Barker Mission*, 1<sup>er</sup> mai 1997 ; et Government of Malawi/European Development Fund, Promotion of the Rule of Law and Improvement of Justice Programme., *Annual Report 2001 : NCT Track Record*.

61. Interview de l'administrateur en chef du NCT, H. S. Khombe, réalisée par les auteurs (février 2002, Le Cap).

traitement<sup>62</sup>. Pourtant, à ce jour, seulement 7 000 personnes<sup>63</sup> ont perçu un premier paiement d'un montant de 10 000 à 20 000 kwachas, et environ 500 paiements définitifs ont été effectués. Les estimations concernant le montant total des indemnisations restant aujourd'hui à payer est de 24 millions de kwachas, soit plusieurs fois la somme que le gouvernement est en mesure d'acquitter. Le NCT dépend entièrement du gouvernement pour ses fonds. Certaines tentatives visant à trouver de l'argent auprès de bailleurs de fonds ont porté leurs fruits, mais uniquement pour ce qui concerne l'aide technique et la formation. Les donateurs d'aide n'ont pas souhaité donner de l'argent pour indemniser directement les victimes car ils pensaient que cela n'encouragerait pas le gouvernement à continuer de se préoccuper des droits de l'homme.

Le manque de financement n'est pas le seul problème d'un système qui est loin de satisfaire les victimes. On lui reproche notamment une mise en œuvre inefficace du système d'indemnisation ; un processus injuste et un manque de conscience de l'opinion publique. Alors que les premiers paiements tardent à venir et que les derniers versements ne semblent être que des mirages, les gens sont persuadés que le NCT ne remplit pas la mission qu'il s'était fixée. L'administration des fonds est « terriblement lente ». Certains requérants ont fait leur demande en 1995 et n'ont reçu leur premier paiement qu'en 1999<sup>64</sup>. Par ailleurs, beaucoup se plaignent de la valeur monétaire des premières indemnisations. Comme l'a indiqué une victime : « J'avais l'impression que la somme de 20 000 kwachas était sans aucune mesure avec ce que j'avais enduré. » Une autre victime nous a déclaré : « Si vous considérez ces tragédies humaines que sont la détention et l'exil politique, les réparations touchées tournent le système en dérision »<sup>65</sup>.

Malgré un processus qui promettait d'être favorable aux victimes (au moins en comparaison au système judiciaire), le NCT ne remplit pas cet objectif. On a très vite reproché au système de favoriser l'élite politique puisque certains individus bien introduits ont tiré des avantages substantiels du NCT avant 1997, lorsque les procédures étaient définies d'une manière plus vague. Bien que le système fonctionne sur le principe selon lequel « les premiers arrivés sont les premiers servis », l'ordre des demandeurs a souvent été bouleversé pour avantager certaines personnes<sup>66</sup>. Par ailleurs, de nombreuses victimes analphabètes n'étaient tout simplement pas au courant de l'existence du NCT. Tout cela a mené à des accusations de corruption à

62. *Ibid.*

63. Les journaux indiquent que seules 7 000 (35 %) des 23 600 personnes s'étant inscrites auprès du NCT en ont bénéficié. Voir *The Nation*, 13 juin 2002, p. 3.

64. Interview de John Soo Phiri réalisée par Jewel Amoah et Martin Nkuma (6 juin 2002, Lilongwe).

65. Interview de Kapote Mwakasungula réalisée par Jewel et Martin Nkuma (1<sup>er</sup> mai 2002, Karonga).

66. Interview du président du NCT, Isaac Mtambo, par les auteurs (25 février 2002, Le Cap).

l'intérieur du système qui ont été confirmées par les commentaires de personnes proches du NCT. Un ancien juge a reconnu : « De l'argent a été envoyé au Tribunal avec des instructions spécifiques demandant de payer un certain ancien ministre. » Il refusa, arguant du fait que « ce n'était pas [son] rôle ». Certains observateurs y voient un lien avec la baisse importante des fonds disponibles pour le NCT ces dernières années. L'actuel président du NCT a déclaré : « Au début, tout le monde se pressait, mais maintenant ils ne nous donnent plus d'argent. Ils nous ont laissés tomber, c'est comme s'ils voulaient nous dire que nous avons eu ce que nous voulions et que cela ne les intéresse plus »<sup>67</sup>.

Bien qu'il soit investi de droits d'investigation, le NCT souffre d'un manque de personnel et il a dû se fier excessivement aux témoignages des victimes pour décider de l'indemnisation. Toutefois, les victimes se plaignent des difficultés qu'ils ont à fournir les preuves nécessaires à l'obtention d'indemnisations. Un requérant a expliqué qu'en essayant de retrouver des dossiers auprès de la police et du médiateur, il avait l'impression de « tourner en rond »<sup>68</sup>. Une autre personne a parlé des conséquences pour ses parents : « Ma mère a été emprisonnée et nous n'avons jamais réussi à trouver les documents pour le prouver. La situation était rendue plus difficile par le fait que les autorités carcérales ne sont pas faciles. Mon beau-père a également été détenu mais nous n'avons jamais trouvé de preuve et il n'a pas été indemnisé »<sup>69</sup>.

Certains se sont également plaints du manque d'attention portée aux victimes et du peu de sensibilité manifestée pendant le processus. Les victimes expliquent qu'elles n'ont eu « qu'une minute environ » pour défendre leur cas. L'une d'entre elles s'est plainte de la manière « dont les choses ont été appréhendées [...] il ne devrait pas s'agir d'une simple routine de bureau. Il aurait dû y avoir une véritable audition, quelque chose qui aurait pu me donner, en tant que victime, le droit d'être entendue, d'expliquer ce qui s'est passé, et de verser des larmes si j'en éprouvais l'envie »<sup>70</sup>.

Beaucoup s'attendaient à ce que le NCT ne se contente pas de verser de l'argent, mais qu'elle crée un forum de discussion sur les injustices commises dans le passé. Cette structure a été mise en place pour que le NCT facilite de tels débats, mais les critiques concernant le manque de publicité, le manque d'éducation publique et civique sur le NCT et le refus d'énumérer le noms des victimes ou des coupables montrent bien que ces attentes n'ont pas été satisfaites. Le président actuel reconnaît la portée limitée de la campagne de relations publiques qui a été menée. Naturellement, le Tribunal

67. *Ibid.*

68. Interview de Edge Kanyangolo réalisée par Jewel Amoah et Martin Nkuma (15 février 2002, Zomba).

69. Interview de Kapote Mwakasungula, ancien secrétaire du United Front for Multi-Party Democracy (UFMD) et membre de la NCC, réalisée par Jewel Amoah et Martin Nkuma (1<sup>er</sup> mai 2002, Karonga).

70. Interview de Edge Kanyangolo.

rendait publics les noms des victimes en « collant des annonces sur les panneaux situés à l'extérieur des bureaux du NCT [...] mais ils ont cessé de le faire par manque de soutien logistique<sup>71</sup>. On a très peu parlé publiquement de ces questions, donc la nation ne sait pas vraiment ce qui a été accompli en termes de réparations »<sup>72</sup>.

Le fait que de nombreuses victimes étaient des Malawiens ordinaires, pauvres et illettrés vivant dans les campagnes n'a fait que compliquer le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un programme d'indemnisation. Comme l'explique le Dr Kanyangolo, un ancien détenu : « La grande majorité des victimes n'étaient pas connues et n'appartenaient pas à l'élite, mais de simples villageois qui ont peut-être un jour critiqué le gouvernement et ont été enlevés dans la nuit. Une grande partie de ces gens ne sont peut-être même pas conscients de l'existence d'une nouvelle constitution »<sup>73</sup>. Une autre complication est liée au fait qu'il est difficile d'établir une distinction entre les deux groupes d'émigrants : d'une part ceux qui sont allés à l'étranger de leur propre gré et ont participé plus tard à la lutte politique, et d'autre part ceux qui sont partis en exil à cause de l'oppression politique. C'est pourquoi, sur la question des réparations, les victimes de violations dans le pays éprouvent un certain ressentiment à l'égard des *returnees*, les premiers accusant les seconds de prendre une grosse part du gâteau sans y avoir contribué<sup>74</sup>.

### La réparation dans le processus de transition

Bien que les réparations dans ce contexte ne concernent que l'indemnisation ou la restitution de terres, certaines victimes ont mentionné la nécessité de s'attaquer aux problèmes sous-jacents du Malawi de l'après Banda, et de faciliter une approche globale des réparations et de la « redevabilité » (*accountability*). Toutefois, les politiques qui en résultent montrent que la « réparation » a été conçue comme un processus vertical impliquant la victime et le nouveau gouvernement, et non l'auteur des crimes reprochés. Le mécanisme permettant la cicatrisation était simplement l'indemnisation qui, en soi, avait pour but de symboliser la reconnaissance d'une injustice et donc de faciliter la réconciliation. Selon une personne ayant participé au gouvernement de transition, « l'idée de réparation a peut-être été le symbole d'une forme de réconciliation — les gens peuvent dire qu'au moins ils ont obtenu quelque chose pour les souffrances qu'ils ont endurées, et qu'ils peuvent commencer une nouvelle vie » (SARP 2003a : 26). Cependant, ce qui a été accompli par le NCT était bien loin des attentes des *returnees* et

71. Interview du président du NCT, Isaac Mtambo, réalisée par les auteurs (25 février 2002, Le Cap).

72. *Ibid.*

73. Interview de Edge Kanyangolo.

74. Interview de Kapote Mwakasungula.

des victimes, « l'atteinte de la réconciliation a été sévèrement contrariée » (*ibid.*).

Il existe une véritable disjonction entre les attentes du gouvernement vis-à-vis du Tribunal de compensation et les aspirations des victimes en termes de réparations. Les victimes veulent une indemnisation mais elles exigent aussi que des comptes soient rendus, que des excuses soient faites et qu'une certaine attention soit portée au processus de cicatrisation. L'incapacité du gouvernement à répondre à une seule de ces exigences provoque une forte amertume, et cette amertume semble saper le processus de réconciliation. Comme l'a dit Kenya, « l'amertume suscitée par l'absence de réparation est ce qui empêche le pays tout entier de se réconcilier avec son passé — une fois que les gens auront été payés, les choses seront peut-être différentes »<sup>75</sup>. Toutefois, au Malawi, la question n'est pas purement financière. Beaucoup pensent que le manque de financement pourrait être surmonté s'il y avait une véritable volonté politique. Ils estiment également que le processus d'indemnisation — même symbolique — aurait pu accorder une plus grande place aux victimes. Cette situation renforce le sentiment très répandu au Malawi que le « Malawi a connu une transition mais pas une transformation »<sup>76</sup>.

## Le Zimbabwe

Le Zimbabwe connaît une longue histoire de violences perpétrées par l'État, le plus souvent impunies ou amnistiées (SARP 2002 ; Reeler 1999 : 1). Depuis une trentaine d'années, notamment, des centaines de milliers de citoyens zimbabwéens ont subi des atteintes aux droits de l'homme (Amani Trust : n.d.). Celles-ci sont bien connues et documentées, et se concentrent sur quatre grandes périodes : La Guerre de libération (années 1970), les soulèvements de Matabeleland et des Midlands (1983-1987), les révoltes alimentaires (1998) et les élections de 2000. Par ailleurs, le gouvernement actuel du Zimbabwe est connu pour avoir commis de telles violations, et les auteurs sont le plus souvent amnistiés<sup>77</sup>. De leur côté, les survivants et

75. Interview de George Kanyana réalisé par Jewel Amoah et Martin Nkuma (25 juin 2002, Lilongwe).

76. Interview de Edge Kanyangolo.

77. Un des cas individuels les plus regrettables, selon Mike Auret, ancien directeur de la Catholic Commission for Justice and Peace in Zimbabwe (CCJPZ) et aujourd'hui député de l'opposition, est celui de « Kombayi qui fut abattu par le gouvernement et les représentants du parti. Il a fallu cinq ans pour traduire les coupables en justice, ils ont été condamnés à sept ans de prison, puis ont été graciés par le président. Un de ces hommes occupe aujourd'hui une ferme et menace son propriétaire en disant "J'ai tiré sur Kombayi plusieurs fois, je n'ai pas peur de te tirer dessus, j'obtiens une grâce présidentielle" ». Interview de Mike Auret réalisée par Richard Bischoff (2002).

les victimes de ces décennies de crimes n'ont obtenu aucune reconnaissance et n'ont eu que peu d'occasions de percevoir des réparations (c'est-à-dire des indemnisations) pour les souffrances endurées.

### Des décennies de violations de droits de l'homme, de violence et de répression politique

Le pays a obtenu son indépendance en 1980 après une lutte féroce pour la libération opposant le Rhodesian Front (RF) de Ian Smith à une coalition composée de deux armées appartenant aux deux partis politiques d'opposition : la ZANLA de la Zimbabwe African National Union (ZANU) et la ZIPRA de la Zimbabwe African People's Union (ZAPU). La guerre de libération dura une grande partie des années 1970 et causa probablement la mort de quelque 30 000 personnes (CCJPZ & LRF 1997) : 1). Les destructions et le traumatisme infligés par cette guerre tant en termes de victimes que de violations des droits de l'homme à l'encontre de soldats et de civils ont fait l'objet de nombreuses recherches. Les rapports les plus complets sont ceux qui ont été réalisés au milieu des années 1970 par la Catholic Commission for Justice and Peace in Zimbabwe (CCJPZ)<sup>78</sup>.

Ces rapports font état de violations perpétrées à l'encontre de civils sous la forme de passages à tabac, tortures électriques, exécutions simulées, assassinats arbitraires, etc. Les coupables étaient le plus souvent les forces nationales de sécurité qui terrorisaient des villages entiers, soupçonnés de soutenir les forces de ZANLA ou de ZIPRA, en imposant des couvre-feu, en limitant les mouvements ou en infligeant des châtiments très durs (viols, actes de tortures et meurtres). Le célèbre *Indemnity and Compensation Act* de 1975 (dont l'application avait un effet rétroactif à 1972) accordait l'immunité aux forces de sécurité, excusant ainsi leurs actions criminelles. Les civils et les anciens combattants ont aussi été victimes des représailles de la part de ZANLA et ZIPRA (et des combats entre les deux). « Des gens ordinaires vivant dans les régions rurales ont été pris dans ce conflit et en ont beaucoup souffert. Ils étaient punis par les Rodhésiens s'ils aidaient les combattants de la liberté, et punis par ces derniers s'ils ne les aidaient pas » (CCJPZ & LRF 1997 : 1).

En extrapolant les résultats d'une recherche menée dans la région du Mont Darwin, Amani Trust (1997) estime à 50 000 (estimation jugée « très modeste ») le nombre de victimes directes et à trois ou quatre fois plus le nombre de victimes indirectes de la seule Guerre de Libération. Cette étude détaille les conséquences des actes de torture et de violence organisés sur les anciens combattants. En bref, elle identifie cinq grandes catégories de victimes « probables » parmi ces vétérans : les blessés de guerre, les survivants de tortures, les témoins d'actes de blessure, d'homicide ou de torture,

78. Voir par exemple *Man in the Middle* (1975) et *The Civil War in Rhodesia* (1976).

les familles des survivants d'actes de torture, et les familles de personnes disparues (*ibid.* 1997).

Une fois libéré des Britanniques, le Zimbabwe indépendant n'a pas connu la stabilité politique. Le ZANU-PF au pouvoir craignait une déstabilisation du gouvernement-apartheid sud-africain de même qu'un soulèvement de la ZAPU, une opposition amère, et de son aile armée, la ZIPRA. C'est pourquoi le ZANU-PF a tenté d'écraser rapidement et durement toute tentative menée par des soldats du ZIPRA, connu sous le nom de « dissidents », de renverser le gouvernement ou de saper son soutien. Pour y parvenir, le ZANU-PF a eu recours à des mesures extrêmes mises en œuvre par les forces gouvernementales et par l'aile militante des Jeunesses du ZANU-PF. L'Afrique du Sud a compliqué les choses en étendant au Zimbabwe sa « politique de déstabilisation des pays gouvernés par des Noirs » dans le Sud de l'Afrique. Même si l'Afrique du Sud est intervenue plusieurs fois militairement, les efforts qu'elle a consentis pour renforcer la suspicion mutuelle entre le ZAPU et le ZANU-PF n'ont fait qu'exacerber la violence. La situation s'est apaisée avec la signature par le président Mugabe et le dirigeant de la ZAPU, Joshua Nkomo, de l'Accord sur l'Unité en décembre 1987. En avril 1988, Mugabe a annoncé une amnistie pour tous les dissidents, dont 122 se sont rendus, et, en juin de la même année, l'amnistie a été étendue à tous les membres des forces de sécurité ayant commis des violations de droits de l'homme.

Du fait, en grand partie, de l'adoption de la loi d'amnistie, il n'existe aujourd'hui pour les victimes aucun véritable recours légal leur permettant de demander des compensations pour les injustices subies. Au moins deux commissions ont été mises en place par le gouvernement, mais aucun des rapports n'a été rendu public. Les demandes de réparations en faveur des victimes ont été jointes à d'autres requêtes (élucidation des faits, recherche de la vérité, création de débats nationaux) visant à une réconciliation et à des excuses officielles.

En 1997, le CCJPZ et la Legal Resources Foundation (LRF) ont publié un ouvrage (CCJPZ & LRF 1997) largement diffusé<sup>79</sup>, qui détaillait les graves violations des droits de l'homme résultant des conflits violents entre forces gouvernementales et « dissidents » ayant eu lieu sur une période de sept ans dans les provinces du Matabeleland et des Midlands. Le rapport conclut que ces affrontements ont fait plus de 7 000 victimes pendant cette période, c'est-à-dire qu'un adulte sur deux (âgé de plus de dix-huit ans) a été victime de violence organisée. Environ 1 400 personnes ont trouvé la mort, 350 ont disparu, 680 ont perdu leurs biens, 366 ont été torturées, 1 500 ont été victimes d'attaques, 2 700 ont été détenues à tort, et 159 ont été victimes de viols (CCJPZ & LRF 1997 : 31). La CCJPZ et la LRF concluent également

79. Un exemplaire a même été envoyé au président Mugabe, mais à partir d'avril 1999, ni le président ni le gouvernement n'ont plus fait de commentaires sur ce rapport.

que les deux factions ciblaient les civils, mais que c'est surtout la fameuse 5<sup>e</sup> brigade, entraînée par les Nord-Coréens et employée par le gouvernement, qui a commis de loin le plus de violations de droits de l'homme (*ibid* : 9)<sup>80</sup>.

### Le *War Victims Compensation Act*

Les tentatives du Zimbabwe pour indemniser les victimes de la guerre de Libération apparaissent dans le *War Victims Compensation Act* (1980). Cette loi a été adoptée spécifiquement pour « assurer le paiement d'indemnités pour ce qui concerne les blessures ou la mort de personnes causées par la guerre » (Reeler 1998 : 15). Elle a remplacé le *Victims of Terrorism (Compensation) Act* (Chapitre 340) et l'*Indemnity and Compensation Act* (1975), tous les deux promulgués par le gouvernement Smith pour garantir une totale immunité pénale et civile aux actes commis « de bonne foi » dans l'intention de réprimer le « terrorisme » ou de maintenir l'ordre public. Toutefois, l'adoption du *War Victims Act* coïncidait avec le *Amnesty (General Pardon) Act* (Chapitre 9.03) qui exemptait de poursuites pénales les actes commis « en toute bonne foi » avant mars 1980 par des personnes combattant des deux côtés pendant la guerre de Libération. Il était donc accepté que, si les indemnisations devaient être offertes sur une base limitée, la justice (ou les poursuites pour torts causés) n'aurait pas lieu.

Le *War Victims Act* est considéré comme un « compromis politique » émergeant du *Lancaster House Agreement* (1979) et ayant pour objectif de mettre un terme aux hostilités entre la Rhodésie de Smith et le Zimbabwe de Mugabe. L'élaboration de cette loi doit être considérée dans le contexte de compromis politiques nécessaires au règlement pacifique de la guerre. La politique de Mugabe en faveur d'une « réconciliation » entre Noirs et Blancs était nécessaire pour garantir à la fois la stabilité politique et la croissance économique du pays. Bien que la nouvelle constitution ait pris les dispositions nécessaires pour garantir le pouvoir à la majorité, elle allouait 20 sièges sur 100 du nouveau parlement aux Zimbabweens blancs et, ce qui était « encore plus important, une protection stricte et détaillée des terres commerciales agricoles » (Huyse 2000 : 35). Le gouvernement suivant a assumé ses responsabilités concernant l'indemnisation des blessés de guerre et laissé les auteurs impunis, puisque le fait de rendre les forces du Rhodesian Front redevables aurait déstabilisé le processus de paix. Certains

80. « La 5<sup>e</sup> brigade s'est conduite d'une manière qui montrait qu'elle avait été entraînée pour s'en prendre aux civils. Partout où allaient les soldats, ils regroupaient des dizaines voire des centaines de civils et les faisaient marcher au bout de leurs fusils jusqu'à un endroit central, comme une école [...]. Ils les forçaient ensuite à chanter des chants Shona à la gloire du ZANU-PF, en même temps qu'ils les rouaient de coups avec des bâtons. Ces regroupements finissaient souvent par des exécutions publiques. Les personnes tuées pouvaient être des anciens ZIPRA, des représentants de la ZAPU, ou toute personne désignée au hasard, y compris des femmes. »

observateurs ont fait remarquer que la politique post-coloniale de réconciliation du Zimbabwe a été imposée d'en haut par l'élite politique et économique. « Les victimes et les survivants n'ont pas été consultés, et ont dû se contenter de voir, en toute impuissance, les auteurs des violations de droits de l'homme échapper à toute punition et même se voir confier des rôles-clés au sein de l'armée » (*ibid.* : 37).

Le *War Victims Compensation Act* a été « ficelé » en trois jours environ, essentiellement par des juristes. Par conséquent, les responsables de son élaboration ont utilisé des normes d'indemnisation similaires à celles qui étaient spécifiées dans le *Zimbabwe's Workmen's Compensation Act*. Il était prévu qu'une indemnisation soit accordée aux civils et aux soldats en cas d'invalidité physique ou de décès, mais il n'était fait mention ni du traumatisme psychologique, ni de la torture<sup>81</sup>. Reeler (1998) relève plusieurs lacunes dans cette loi. Bien que « louable », cette loi ne constitue à ses yeux qu'une tentative « très imparfaite », exclusive et surannée d'indemnisation. Elle a aussi été « une porte ouverte à la corruption » si bien que les bénéficiaires légitimes n'en ont pas profité. Les principales critiques étaient les suivantes<sup>82</sup> :

— bien que cette loi apparaisse comme « inclusive » puisqu'elle autorise les anciens combattants et les civils à prétendre à des indemnités, elle est aussi « exclusive » car elle donne une définition trop étroite de la guerre (1972-1980). La guerre a en réalité commencé en 1962 et des violences politiques ont eu lieu, comme nous l'avons montré, bien au-delà de 1980. Les victimes des soulèvements des Midlands ou du Matabeleland se voient donc exclus de tout droit à réparation ;

— l'évaluation des blessures subies et d'autres facteurs relatifs à l'indemnisation sont inadéquats. D'abord, il n'existe aucune ligne directrice concernant l'évaluation des séquelles psychologiques (Reeler 1999 : 17). Ensuite, l'indemnisation d'un requérant est déterminée par le degré d'invalidité résultant de la blessure. Ainsi, différents « degrés d'invalidité » correspondent à différentes blessures (par exemple, perte d'un pied = 25 % d'invalidité). Il n'est donc pas tenu compte du système de catégorisation de la Commission d'indemnisation des Nations Unies qui prévoit que l'indemnisation doit être calculée en fonction de la violation des droits de l'homme subie ;

— l'indemnisation ne comprend aucune mesure de réadaptation, hormis la prise en charge de certains soins médicaux et de certains frais de transports ;

— la procédure de demande d'indemnisation est vague, mal structurée et donne toutes libertés au commissaire — « fondamentalement, la loi ne précise pas la "méthode prescrite" » (*ibid.* : 18). La procédure a été modifiée en 1997 pour empêcher les demandes frauduleuses, mais le système actuel

81. Certains observateurs ont remarqué qu'il était excusable que le traumatisme psychologique ne soit pas reconnu comme blessure vu que les découvertes sur le syndrome de stress post-traumatique n'ont été connues qu'après 1980.

82. Les quatre premiers points sont issus de Reeler (1999), les autres de diverses interviews réalisées par les chercheurs de la SARP au Zimbabwe.

est injuste car il impose aux requérant de consulter un médecin agréé par le gouvernement. Le médecin détermine le montant de l'indemnisation, ce qui « confère de manière inappropriée au médecin le pouvoir de prendre une décision juridique d'indemnisation » (*ibid.*) ;

— la corruption est un phénomène endémique, surtout depuis le milieu des années 1990, lorsqu'un nombre important de personnes ont présenté des demandes d'indemnisation. En conséquence, la corruption a favorisé certains des anciens combattants les plus en vue. Comme l'a dit un ancien combattant moins reconnu :

« Quelques personnes ont été indemnisées, mais qu'est-il advenu des autres ? Je pense que les autres n'ont pas reçu d'argent car cet argent a été pillé. Ceux qui étaient au premier rang [...] comme feu Hunzvi par exemple, il était au premier rang parce qu'il était un chef de l'association des anciens combattants, il a pillé ; Andrew Ndlovu, il a aussi pillé, détourné de l'argent et des biens [...] »<sup>83</sup>.

Une autre victime nous a dit : « En 1994 ou 1995, le Fonds avait un budget de 480 millions de dollars zimbabwéens, et les anciens combattants les ont volés. 480 millions de dollars ! »

En 1996, les vétérans de la lutte de libération ont présenté des demandes exorbitantes au gouvernement. A son tour, Mugabe leur a accordé une somme de 50 000 dollars zimbabwéens, une retraite mensuelle non imposable de 2 000 dollars (sujette à révision ; elle est aujourd'hui de 25 000 dollars) et des allocations de santé et d'éducation<sup>84</sup>. On estime que plus de 60 000 demandeurs ont bénéficié de ce programme. Le gouvernement a dû payer 5,3 milliards de dollars non budgétés suite à ces demandes (SARP 2002 : 3).

« On a peu parlé de cette loi, si bien que beaucoup de gens ordinaires n'ont pas su qu'ils pouvaient en bénéficier »<sup>85</sup>. Ce manque de publicité explique en partie la hausse du nombre de demandes de la part des vétérans au milieu des années 1990. Dès qu'il s'est su qu'une telle loi existait, le nombre de demandes a augmenté. Comme le dit Ndlovu : « Aucune information n'avait été diffusée pour faire savoir aux gens qu'ils avaient droit à de tels avantages. La plupart restaient dans l'ignorance la plus totale »<sup>86</sup>.

— La loi est considérée comme un simple programme de protection sociale à l'intention des blessés, et non comme un programme de réparation prévoyant une indemnisation des victimes par les auteurs de violations<sup>87</sup>.

— Même en tant que programme de protection sociale, cette loi a eu un effet limité du fait qu'elle ne prévoyait pas la mise en place d'un fonds spécifique servant à payer les indemnisations. Les fonds provenaient des

83. Interview de M., ancien combattant et aujourd'hui député de l'opposition, réalisée par Paul Chizuze (2002).

84. Interview de J. D., ancien commandant de la ZIPRA, membre de l'Association des anciens combattants de guerre, réalisée par Paul Chizuze (2002).

85. Interview de Tony Reeler, Amani Trust, réalisée par Richard Bischoff (2002).

86. Interview de Ndlovu réalisée par Paul Chizuze (16 avril 2002).

87. Interview de Brian C. réalisée par Richard Bischoff (2002).

coffres de l'État. Certains ont appelé à la mise en place d'un fonds qui « mènerait une action » contre les auteurs de violations, puis allouerait l'argent collecté aux victimes en fonction d'un programme bien réfléchi<sup>88</sup>.

La crédibilité morale de cette loi a été « complètement anéantie par les actes organisés de violence et de torture dans les années 1980, et par l'incapacité totale de l'État d'en tenir compte. Il s'agit d'une loi qui a été appliquée entre 1980 et 1983, mais dès 1983 on peut voir que la question des victimes ne faisait plus partie des préoccupations de l'État »<sup>89</sup>.

### Réparations individuelles ou collectives

Le sentiment qui prévaut actuellement au Zimbabwe est que l'indemnisation individuelle de chaque victime est une tâche impossible (CCJPZ & LRF 1997 : 29). Le gouvernement n'a pas les moyens d'indemniser individuellement toutes les victimes directes et indirectes. Les violations sont trop répandues et trop anciennes, et le nombre des victimes rend impossible la demande de compensations ou de dédommagements civils par le biais des tribunaux.

Le directeur de Zimrights, un organisme mis en place pour promouvoir les droits de l'homme au Zimbabwe, fait la remarque suivante sur le besoin de réparations collectives :

« En termes de réparations, Zimrights était de l'avis que les réparations ne pouvaient jamais être individuelles parce que les statistiques ne sont pas à jour aujourd'hui ; cela fait presque vingt ans et on pensait que les endroits où la 5<sup>e</sup> brigade avait fait le plus de mal seraient indemnisés sous la forme de développement communautaire, de réservoirs d'eau, d'écoles, d'universités, de technologies, d'agriculture, etc. Vous voyez que certaines régions sont sous-développées parce que cette période représentait beaucoup pour les gens ; il n'y a eu aucun véritable développement et jusqu'à aujourd'hui il n'y a pas de bonne route entre ici et Nkayi »<sup>90</sup>.

Reeler suggère que la décision de ne pas opter pour des « réparations » (définies selon lui comme un mélange de justice, de réadaptation et d'indemnisation) a eu des « conséquences pernicieuses » pour le pays. Le fait d'avoir choisi la « réconciliation » contre la « réparation » au lendemain de la guerre de Libération a créé une société zimbabwéenne où la justice a été évitée, la corruption institutionnalisée, et où l'apathie fondée sur la peur existe toujours dans la population. Par réconciliation, Reeler entend « le fait de pardonner les tortionnaires et les assassins ». Il ajoute : « Nous devions "nous réparer" en 1980, mais nous avons choisi la réconciliation plutôt que la réparation. C'était plus facile à l'époque et nous avons limité les dégâts par une médiocre tentative d'indemnisation » (Reeler 1999 : 8). Certains ont suggéré que les héritiers blancs du régime rhodésien et les dirigeants noirs

88. *Ibid.*

89. Interview de Tony Reeler.

90. Interview de F. réalisée par Paul Chizuze (2002).

préféraient imposer une forme diluée et peu coûteuse de réconciliation sans justice historique, réparatrice et économique (Bloomfield *et al.* 2003 : 39). Mugabe est aussi critiqué pour avoir promu une « réconciliation entre Noirs » qui transgresse les lignes ethniques, régionales et politiques. Le conflit ethnique et politique qui oppose la majorité shona et la minorité ndebele remonte au moins à 1966, et la lutte de libération a été le terrain d'un affrontement entre des groupes politiques (la ZANU contre la ZAPU) fondés sur des ancrages régionaux et ethniques, la ZANU étant soutenue par les régions dominées par les Shona, et la ZAPU par le Nord et le Matabeleland du Sud (notamment les régions où l'on parle le ndebele) (*ibid.* : 35, 37).

L'« échec d'une réconciliation » a repoussé la réalisation d'une démocratie stable. « Une démocratie stable au Zimbabwe restera un rêve lointain tant que le triste héritage de violence et de discrimination contre une minorité ethnique/régionale ne sera pas abordé dans un processus sincère et profond de réconciliation »<sup>91</sup>.

## La Namibie

Le jour de mars 1990 où la Namibie a obtenu son indépendance de l'Afrique du Sud a été largement célébré dans toute l'Afrique australe et dans le monde entier. Cet événement était l'aboutissement de longues et difficiles négociations diplomatiques dominées par les intérêts stratégiques des deux blocs à un moment où la Guerre froide s'estompait (Melber 2001 : 21). Mais c'est l'affranchissement consécutif à un siècle d'un gouvernement colonial oppressif et raciste qui a suscité le plus d'espoir chez nombre d'observateurs. Pour Melber, « mettre fin à un tel anachronisme intolérable de violations des droits de l'homme à la fin du xx<sup>e</sup> siècle était une correction longtemps attendue de l'injustice morale, et en soi un accomplissement qui a marqué le progrès historique » (*ibid.* : 20).

Pendant des générations, les Namibiens ont été les victimes de violations de droits de l'homme condamnées dans le monde entier. Ce pays a d'abord été aux mains de l'Allemagne (1888-1914) puis de l'Afrique du Sud (1914-1990). Des atteintes aux droits de l'homme ont également été commises par les libérateurs, la South West Africa People's Organisation (SWAPO).

C'est pourquoi la demande de réparations pour les victimes de violations de droits de l'homme en Namibie comporte de nombreuses facettes. À un premier niveau, certaines organisations de société civile telles que le Breaking the Wall of Silence Movement (BWS), la National Society for Human Rights (NSHR) et le Legal Assistance Centre (LAC) pressent le gouvernement actuel, dirigé par la SWAPO depuis l'indépendance, d'assumer l'entière responsabilité des violations des droits de l'homme commises par la SWAPO en Zambie, en Tanzanie, en Angola et ailleurs à la fin des années 1970 et dans

---

91. *Ibid.*

les années 1980. À un deuxième niveau, parallèlement à la demande d'un programme de réparation officiel mis en œuvre par le gouvernement (et la création d'une Commission vérité et réconciliation), ces organisations ont menacé de traduire en justice les gouvernements de Tanzanie et de Zambie. On prétend en effet qu'en aidant la SWAPO, ces gouvernements ont « commis de graves violations des droits de l'homme condamnées internationalement contre les dissidents de SWAPO de la fin des années 1960 jusqu'à la fin des années 1980 »<sup>92</sup>. Ces violations prenaient la forme d'arrestations et de détentions arbitraires, d'actes de torture et d'exécutions sommaires.

Un troisième niveau concerne les violations flagrantes des droits de l'homme commises à l'encontre des peuples herero et nama par les colons allemands au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Le Herero Reparation Group (HRG) et la Hosea Kutako Foundation (HKF) ont, au nom de la communauté herero, intenté un procès de plusieurs milliards de dollars dans les tribunaux américains. Entre 1907 et 1915, les Allemands ont été responsables d'une répression politique à grande échelle et de violations des droits de l'homme fondamentaux (Cooper 2001 : 9 ; SARP 2003b : 13-14). Plus de cent mille Africains (Herero et Nama pour la plupart) ont été tués entre 1904 et 1908 après que les Allemands aient décrété un ordre d'extermination contre les résistants africains. À ce sujet, Cooper (2001 : 9) écrit : « Les campagnes génocidaires menées contre les Herero et les Nama [comptent] parmi les actes les plus inhumains de la période coloniale. »

La remise en question d'anciennes puissances coloniales est également un prétexte pour des demandes de réparations (c'est-à-dire d'« indemnisation ») à l'Afrique du Sud qui a pris le contrôle de la Namibie (appelée alors Sud-Ouest africain) après la défaite de l'Allemagne dans la Première Guerre mondiale. Dès les années 1950, le Sud-Ouest africain était devenu *de facto*, en tant qu'extension de l'Afrique du Sud apartheid, une colonie sud-africaine. Ceci a eu entre autres pour conséquence l'emprisonnement d'environ soixante prisonniers politiques sur Robben Island. L'un d'entre eux est l'actuel ministre namibien des Prisons, Andimba Toivo Ya Toivo, qui a été incarcéré pendant 16 ans. Ya Toiva a récemment accusé le gouvernement sud-africain dirigé par l'ANC d'avoir « trahi » ses anciens camarades de Namibie en refusant de les inclure parmi les anciens prisonniers politiques et de les indemniser. Il exige maintenant une part de l'argent et des services obtenus par le Makana Trust, un organisme mis en place en 1995 par le président Mandela pour allouer une retraite aux anciens prisonniers politiques. Dans une lettre adressée à son co-détenu de Robben Island et fondateur du Makana Trust, Ahmed Kathrada, Ya Toiva écrit : « Maintenant nos frères de lutte sud-africains, nos camarades, semblent avoir oublié que

92. Voir Phil ya Nangoloh, directeur exécutif de la National Society for Human Rights, « Namibians to Sue African Governments », Communiqué de presse, 22 février 2001.

nous formions une famille qui [...] a souffert ensemble dans les mêmes tranchées » (Moodie 2003).

Le gouvernement namibien préfère éluder le sujet des réparations et des commissions sur la vérité. Il n'est « pas disposé à participer » à un programme de réparation et « rien n'est prévu à ce sujet », a déclaré un responsable du ministère de la Justice<sup>93</sup>. Pourquoi ? On peut trouver un élément de réponse dans ce commentaire : « Le gouvernement a tout intérêt à ne pas lancer un programme ou une politique de ce type en matière de réparations car les doigts seront vite pointés vers eux »<sup>94</sup>. La question rhétorique qui suit offre également quelques indications sur l'attitude du gouvernement : « Comment pouvez-vous lancer un tel programme ou même une politique si vous savez très bien que les premiers à venir frapper à votre porte sont précisément les victimes de vos propres actes ? »<sup>95</sup>. Alors que le gouvernement semble être en plein déni et, en guise de politique de mémoire et de réparation, prône une attitude qui consiste à oublier et à aller de l'avant, il est néanmoins en proie à certaines contraintes politiques et sociales qui compliquent le processus.

La nature même de la transition politique était telle que la SWAPO a favorisé la « réconciliation » par rapport aux accusations. Toutefois, beaucoup sont de l'avis que la réconciliation par le déni ne guérira pas les blessures causées par la guerre. Comme l'a écrit Dicker (1992 : 4) : « Pour les victimes, leurs familles et amis, il n'est pas possible de simplement oublier. » Il cite une victime qui pose la question suivante : « Comment peut-il y avoir réconciliation quand tant de gens ont disparu ? Il est nécessaire de continuer à s'adresser aux Sud-Africains en leur demandant les biens et les récoltes qui ont été détruits. Pour qu'il y ait cicatrisation, il faut que quelque chose soit fait sous la forme d'une indemnisation. Mais rien n'a été fait » (*ibid.* : 5). Les victimes ne croient pas à l'argument selon lequel les violations des droits de l'homme étaient inévitables ou étaient les conséquences justifiées de la guerre. Comme le souligne une victime :

« En réponse à l'argument selon lequel les Sud-Africains ont fait la même chose, nous ne pouvons comparer le gouvernement colonial d'Afrique du Sud avec la SWAPO. Cette organisation a toujours été considérée comme différente de l'ennemi. Il est ridicule de nous mettre sur un plan d'égalité avec les Sud-Africains. Nous n'avons jamais été les mêmes. Alors que les Sud-Africains ont torturé notre peuple [...] la SWAPO a torturé son propre peuple. Beaucoup diront que c'était la guerre et que ce genre de choses arrivent pendant une guerre. Je pense qu'aucune addition de maux ne se traduit jamais par un bien. Vous ne pouvez pas utiliser la guerre comme une excuse pour couvrir les choses, pour les enfouir sous le tapis » (cité dans Dicker 1992 : 6).

93. Interview de Hezekiel Awaseb, ministre de la Justice, réalisée par E. Muinjangué (mai 2002).

94. Interview de Toussy Namiseb, Bureau du médiateur, réalisée par E. Muinjangué (juin 2002).

95. Interview de Clement Daniels, directeur du LAC, réalisée par E. Muinjangué (juin 2002).

L'espoir que nourrissent les organisations de la société civile est qu'une décision de justice positive dans l'affaire des Herero ait un impact permettant de faire avancer les programmes de réparations pour les victimes des violations commises par la SWAPO. Un communiqué de presse de la National Society for Human Rights va dans le même sens : « Le gouvernement n'a pas de politique concernant les réparations et l'aboutissement de l'affaire [des Herero] le forcera à aller dans cette direction »<sup>96</sup>. Il est en effet probable que cette affaire donnera lieu à un plus grand nombre de procès, que ce soit contre le gouvernement namibien ou contre le gouvernement et les milieux d'affaires sud-africains, et qu'elle renforce la menace de procès à l'encontre d'autres gouvernements africains ayant apporté leur aide à la SWAPO. Il est donc possible que de tels procès provoquent une action de la part du gouvernement, même si d'énormes doutes demeureront dans la mesure où, comme le prédit Parlevliet (2000 : 105) : « En ce qui concerne l'avenir, il est clair que tant que le SWAPO tient les rênes du gouvernement, la question des violations passées ne sera pas abordée. Seul un transfert du pouvoir politique à l'opposition ouvrirait la possibilité d'aborder la question de l'héritage du passé. »

La transition namibienne a été « un prélude nécessaire aux changements qui ont lieu en Afrique du Sud » (Saunders 2001 : 21). Donc, comme le fait remarquer Melber (2001 : 21) : « La Namibie a été, pour l'Afrique du Sud aussi, le laboratoire qui a testé la portée d'un changement contrôlé. » C'est pour cela que les yeux du monde entier et de l'Afrique du Sud se sont tournés vers la SWAPO lorsqu'elle a remporté la majorité des 72 sièges de l'assemblée constituante lors des élections de 1989. Aigri par le processus de négociation mais très désireux de consolider son pouvoir dans la Namibie indépendante, la SWAPO a apaisé les pressions internationales en adoptant beaucoup de recommandations émises lors des négociations. Certains chercheurs ont souligné que la SWAPO a fait preuve d'une grande astuce en choisissant, pour reprendre la formule de Dobell, de « mener une stratégie diplomatique comportant de nombreuses références militaires plutôt qu'une stratégie fondée essentiellement sur la lutte interne ». Si la SWAPO avait le nationalisme pour idéologie dominante, l'indépendance était son objectif premier. Les actions qu'elle a menées peuvent être perçues comme une stratégie utilitaire : le chemin qu'elle a suivi était le plus prudent sur le plan politique.

Une des conséquences de cette stratégie a été l'adoption d'une des constitutions les plus progressistes jamais écrites. Une autre a été que le nouveau gouvernement a adopté une politique de « réconciliation nationale ». La nouvelle constitution a été « saluée par le monde entier comme un document exemplaire en matière de promotion et de protection des droits de l'homme » (SARP 2003b : 21) et contient des garanties pour tous les droits

96. Voir « Namibians to Sue African Governments », communiqué de presse de la National Society for Human Rights, 22 février 2001.

de l'homme fondamentaux, y compris le droit à réparation (*right to redress*) et/ou le droit à une indemnisation juste et appropriée<sup>97</sup>. L'article 23 de la Constitution confère au parlement le droit d'adopter une législation « prévoyant indirectement l'avancement de personnes [...] ayant été désavantagées dans le passé sur le plan social, économique ou éducatif par des lois ou des pratiques discriminatoires<sup>98</sup>. Ici, il est fait explicitement référence à l'apartheid.

Dans la politique de réconciliation nationale figurait l'adhésion à la résolution 385 du Conseil de sécurité des Nations unies (également connue sous le nom de *Western Settlement Plan*) qui exigeait la libération des prisonniers politiques ainsi qu'une amnistie totale et inconditionnelle de tous les crimes commis pour « des raisons politiques » par la SWAPO et les forces de sécurité de l'Afrique du Sud<sup>99</sup>. Toutefois, la politique de réconciliation nationale de la Namibie a délibérément évité d'aborder les violations des droits de l'homme passées, préférant se concentrer sur ce qui pouvait permettre de « construire » une nation unifiée (Erasmus 2000 : 78). Au-delà de la rhétorique de l'unification, il était clair que ni la SWAPO ni l'Afrique du Sud ne voulaient que leur histoire passée de violations des droits de l'homme ne fasse l'objet d'une enquête.

Bien que la SWAPO et l'Afrique du Sud aient libéré les prisonniers politiques, ni l'une ni l'autre n'ont daigné fournir des explications sur les personnes disparues ou publier des informations sur le nombre total de personnes arrêtées et détenues pendant les 23 ans de guerre. Des détails cruciaux, tels que le nombre de détenus et le nom des disparus restent pour la plupart inconnus (Dicker 1992 : 2). Pendant la campagne électorale pour les élections de l'Assemblée constituante de la fin 1989, les partis opposés à la SWAPO ont utilisé les témoignages contre la SWAPO de prisonniers récemment libérés pour lancer des débats sur les violations des droits de l'homme commises par la SWAPO. Comme l'a souligné Dicker (*ibid.* : 3) : « Leurs témoignages ont fait beaucoup de mal à la SWAPO, et ils sont vite devenus politiquement explosifs [...] [Ils] étalaient leurs blessures physiques lors de réunions de campagne et décrivaient leurs traitements dans les camps de la SWAPO. ». Le Parents Committee of Namibia (PCN), un groupe de pression mis en place pour faire campagne pour la libération et le rapatriement des prisonniers politiques détenus par la SWAPO, a également fait pression sur celle-ci pour qu'elle s'explique sur le sort des personnes disparues dans ses

97. Constitution de la République de Namibie, articles 18 et 23.

98. Constitution de la République de Namibie, article 23 (2).

99. Voir SARP (2003b : 18, 48). Ce rapport cite les sources suivantes pour appuyer ses revendications, « Lists of Missing Persons », National Society for Human Rights, Windhoek, Namibia, 1989 ; Nico Basson and Ben Motinga, « Call them spies : The Namibian spy drama », *African Communication Projects*, Windhoek and Johannesburg, October 1989 ; « A critical Analysis : SWAPO's Book of the Dead », National Society for Human Rights, Windhoek, Namibia, 1996 ; « A Report to the Namibian People : Historical Account of the SWAPO-spy-drama », Breaking the Wall of Silence Movement (BWS), Windhoek, Namibia, 1997.

camps (SARP 2003b : 20). SWAPO a répondu par l'intermédiaire de Theo-Ben Guirab, son secrétaire aux Affaires étrangères, qui a « publiquement regretté le traitement brutal [infligé à ces personnes] et ajouté que les interrogateurs ayant commis des violences seraient tenus responsables de leurs actes (promesse que le gouvernement n'a pas tenue) et que les blessures de la guerre ne seraient jamais cicatrisées si cette question n'était pas traitée comme il le fallait » (Dicker 1992 : 3). Toutes les demandes formulées par l'opposition pour ouvrir une enquête sur les violations des droits de l'homme ont été rejetées (Saunders 2001 : 12 ; Parlevliet 2000 : 101 ; Dicker 1992 : 112-116).

### Violations des droits de l'homme

Si les violations commises par les deux pouvoirs coloniaux, l'Allemagne et l'Afrique du Sud, sont bien documentées (voir plus haut), celles qui ont été perpétrées par la SWAPO ont fait l'objet de demandes d'enquête plus récentes. La SWAPO est accusée d'avoir mis en place un règne de terreur contre ses propres membres et contres des Namibiens innocents dès le milieu des années 1960, situation qui a abouti à des enlèvements et à des arrestations massives au milieu des années 1980 (Dicker 1992 : 111-116 ; Saul & Leys 1995 : 40-65). Les victimes, les groupes des ONG et les observateurs divisent généralement la répression et la violence de la SWAPO en trois phases : la crise Kongwa dans les années 1960 ; celle de Shipanga au milieu des années 1970, et l'affaire de l'espionnage SWAPO entre 1983-1985<sup>100</sup>. C'est cette dernière phase qui fait l'objet de demandes de réparations de la part du Breaking the Wall of Silence Movement (BWSM).

### Le climat politique actuel et les pressions en faveur de réparations

Beaucoup ont le sentiment que le gouvernement namibien a sapé toutes les chances d'une réconciliation après l'indépendance. Dans la mesure où la SWAPO et l'Afrique du Sud n'ont cessé de refuser de reconnaître leurs torts, la réconciliation est considérée comme un « concept sous-développé », explique Ben Ulenga<sup>101</sup>. Par ailleurs, certaines initiatives ont été prises depuis l'indépendance par le gouvernement pour réintégrer les soldats, subvenir aux besoins des anciens combattants et des orphelins de guerre et honorer la lutte de libération.

100. Voir « Report to the Namibian People : Historical Account of the SWAPO Spy Drama », publié par *Breaking the Wall of Silence Movement*, 1997, pp. 11-12.

101. Interview de Ben Ulenga, dirigeant du parti d'opposition (Congrès des démocrates) et ancien prisonnier politique détenu à Robben Island, réalisée par E. Muinjanque (November 2002).

En 1999, le gouvernement a adopté le *War Veterans Subvention Act* (Act 16 de 1999) visant à offrir une compensation financière fixée par le ministre de la Santé et des Services sociaux, aux « anciens combattants » et aux « dépendants d'anciens combattants décédés ». Les organisations de droits de l'homme suggèrent avec ironie qu'il est « clair » que le terme d'ancien combattant ne s'applique pas à des « personnes ou dépendants de personnes ayant été détenus par la SWAPO en exil pour avoir été accusés d'espionnage pour le compte de l'Afrique du Sud apartheid » (SARP 2003b : 25). De même, le gouvernement a payé depuis mai 1996 environ 330 millions de dollars namubiens à quelque 1 134 orphelins dont les parents sont morts pendant la lutte de libération, alors que le ministère des Terres, du Remplacement et de la Réadaptation a « construit et alloué 160 maisons à certains bénéficiaires dans diverses régions du pays » (*ibid.* : 26)<sup>102</sup>.

Les quelques manifestations visant à célébrer la lutte de libération (le Jour de l'indépendance le 21 mars, le Jour des héros le 26 août, le Jour de Cassinga le 4 mai) ne sont généralement que des manifestations politiques à la gloire de la SWAPO, présentée comme le seul parti de libération en Namibie. Les organisations de droits de l'homme se montrent sceptiques quant à ces événements qu'ils estiment avoir un effet polarisant sur le plan politique (SARP 2003b : 28). Toutes ces mesures peuvent être considérées comme un programme de reconstruction tout à fait louable, mais elles ne constituent pas un « programme de réparations » tel que nous l'avons défini au début de cette étude.

Le fait que le gouvernement n'ait pas réussi à se pencher sur le passé peut s'expliquer par la peur que sa responsabilité dans certaines violations entache son pouvoir politique et qu'un « récit de la vérité » se traduise par le retour de la guerre civile<sup>103</sup>. Pour le gouvernement, le fait de raviver les blessures sapera la « réconciliation ». C'est pourquoi il a réagi très violemment à la parution en 1996 de l'ouvrage de Rev. Siegfried Gorth, *Namibia : The Wall of Silence*, qui décrit les violations des droits de l'homme

102. Le rapport cite : Directorate of Resettlement and Rehabilitation, *Namibia : A Decade of Democracy and Prosperity 1990-2000*, Bureau du Premier ministre, République de Namibie, Windhoek, 21 mars 2000, p. 225.

103. Voir communiqué de presse de la SWAPO, 8 juillet 1999, Bureau du secrétaire général, « C'est soit la réconciliation soit la réouverture de vieilles blessures », cité dans PARLEVLIET (2000 : 104). Selon le communiqué, « [...] la direction de la SWAPO a formulé et adopté en 1989, comme partie de son programme de construction de la nation et de guérison des blessures du passé, une politique de réconciliation nationale. Cette politique avait pour objectif d'éviter une situation où, si les Namubiens décidaient de s'engager dans une chasse aux sorcières et dans des représailles, les conséquences d'une telle attitude ne seraient pas dans l'intérêt de la paix et de la stabilité en Namibie. » Par ailleurs, une « Déclaration aux médias par le parti SWAPO sur la soi-disant question des détenus » du 12 mars 1996 répond aux critiques de S. GROTH (1996), en affirmant que la SWAPO « ne peut permettre que ce pays soit rendu ingouvernable et transformé en une société chaotique et sans loi par des éléments irresponsables et non patriotiques et par des résidus étrangers ». Cité dans MELBER (2001 : 21).

commises par la SWAPO. Le président Sam Nujamo a qualifié ce livre d'« histoire inventée », et certains dirigeants de SWAPO « ont appelé les partisans de SWAPO à se tenir prêts au combat, déclarant la guerre aux “éléments antipatriotiques” et aux “résidus étrangers du fascisme” qui mettent en péril la réconciliation nationale en ouvrant la question des détenus » (SARP 2003b : 57).

En résistant à la tentation d'insister pour que les crimes commis par le régime apartheid soient « mis au jour », la SWAPO relègue ainsi ses tristes résultats en matière de droits de l'homme au second plan (*ibid.*). Les organisations de droit de l'homme n'ont pas manqué de critiquer cette « justice du vainqueur ». « D'une certaine manière, la SWAPO se conduit comme les puissances alliées après la défaite de l'Allemagne et du Japon dans la Seconde Guerre mondiale. C'est-à-dire que les violations flagrantes des droits de l'homme sont minimisées, catégoriquement niées ou tout simplement imputées à l'Afrique du Sud de l'apartheid » (*ibid.*).

Bien que les demandes de réparations pour violations des droits de l'homme soient prévues dans la Constitution, il n'est pas facile de traduire le gouvernement en justice. Par ailleurs, si le corps judiciaire et les juristes sont « toujours indépendants » et [si] les défenseurs des droits de l'homme continuent d'opérer activement, ils « subissent depuis l'indépendance les pressions croissantes du [gouvernement] et/ou de ses partisans » (*ibid.* : 51)<sup>104</sup>. La maturité politique fait défaut en Namibie, et le fait de demander des réparations en tant qu'individu (plutôt qu'en tant que groupe) s'apparente au suicide »<sup>105</sup>.

La pression exercée en faveur de réparations est enrayée par plusieurs facteurs :

- le caractère restrictif de la culture politique et judiciaire en Namibie, causée avant tout par un système politique dominé par une ethnie et dirigé par un parti unique ;
- la politique « arbitraire » de la SWAPO en matière de réconciliation nationale, qui inclut une amnistie totale ;
- le refus de la SWAPO de participer à une commission vérité ;
- une politique fondée sur l'ethnie et une culture de discrimination ethnique ;
- la relative faiblesse politique des victimes individuelles et de la société civile, et la culpabilité des puissances coloniales.

Les détracteurs s'en prennent aussi au gouvernement pour ne pas « avoir reconnu la compétence » des nombreux traités et pactes internationaux qui donnent aux victimes de violations des droits de l'homme le recours de

104. Le rapport cite les sources suivantes : National Society for Human Rights (NSHR), « The Judiciary Under Siege ; Special report for 1995 », Windhoek, Namibie, 5 janvier 1996 ; et NSHR « Right to Fair Public Trial and Administration of Justice : Attacks on the Judiciary », *Namibian : Human Rights Report, 1995-2001*, Windhoek, Namibie.

105. Interview de Ulenga.

demander réparation (SARP 2003b : 44-47)<sup>106</sup>. On peut également tenir compte de contraintes pratiques, telles que l'incapacité d'apporter les preuves des exactions commises, d'identifier les victimes et les auteurs de violations, et le fait que les détentions aient eu lieu il y a plus de cinquante ans<sup>107</sup>.

Les organisations de la société civile ont exercé une pression sur le gouvernement pour qu'il ratifie et respecte les traités internationaux (SARP 2003b : 54)<sup>108</sup>, respecte l'État de droit, promeuve une culture démocratique, mette en place un soutien psychologique aux victimes de guerre<sup>109</sup>, lève le voile sur la question des détenus et des personnes disparues<sup>110</sup> et fournisse une assistance juridique en matière de protection des droits de l'homme et des intérêts publics<sup>111</sup>. Toutefois, il semble y avoir un manque de cohésion entre les groupes de victimes. Le HRG se présente en défenseur des Herero, le BWS plaide pour les anciens détenus et le Socio-Economic Integration Programme for Ex-Combattants Company (SIPE) lutte pour la réintégration des anciens combattants. En revanche, très peu d'organisations défendent des victimes autres que les anciens détenus de la SWAPO, telles que la minorité ethnique san qui continue d'être victime de discrimination, les membres de l'ancienne South West African Territorial Force (SWAFT) ou encore les victimes civiles des régions de Caprivi et Rundu, fortement touchées par les querelles politiques de la fin des années 1990. Comme l'a souligné Dicker (1992 : 3), la politisation de la question des anciens détenus lors de la première élection a étouffé les demandes légitimes faites par d'autres groupes. En d'autres termes, cette question monopolise les débats sur les droits de l'homme depuis l'indépendance de la Namibie.

---

106. Le rapport suggère que le gouvernement a accepté les organes internationaux suivants mais refuse de « reconnaître la compétence de leur mandat » pour ce qui concerne la considération des pétitions au nom des victimes : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination (article 14) ; la Convention sur les droits de la femme (article 2 du protocole facultatif), et la Convention contre la torture (article 22).

107. Interview de Daniels.

108. « Le raisonnement qui se cache derrière une telle campagne est que la ratification de tous les instruments en matière de droits de l'homme et de droits humanitaires internationaux non seulement oblige [le gouvernement] à se plier aux normes du droit international, mais aussi place dans une meilleure position les organes de supervision internationaux et les organisations de société civile nationales et internationales pour contrôler et évaluer le respect [du gouvernement] de ces traités. »

109. C'est la mission principale du People's Education, Assistance and Counselling for Empowerment (PEACE) Centre.

110. C'est la mission principale du Breaking the Wall of Silence Movement (BWS).

111. C'est la mission principale du Legal Aid Centre (LAC).

## La réparation comme reconnaissance

Bien que l'indemnisation en tant que réparation soit certainement importante dans le cas de la Namibie, les personnes interviewées semblent avoir une vision plus large des réparations. Pour eux, la réparation doit aussi prendre la forme d'un soutien psychologique, de conseils et de services tels que l'éducation et l'emploi. Par ailleurs, au-delà de bénéfices et de services tangibles, les victimes veulent avant tout obtenir des excuses. « Nous ne voulons pas recevoir de l'argent ; si le gouvernement SWAPO pouvait simplement présenter des excuses, cela ferait une grande différence »<sup>112</sup>. Une autre préoccupation est la question de la mémoire. Les anciens détenus veulent que la reconnaissance de leur souffrance soit incluse dans la mémoire nationale ; certains demandent la création d'une Commission vérité et réconciliation depuis 1994. Le NSHR, premier partisan d'une telle commission, se dit « persuadé qu'une TRC crée les meilleures conditions pour lever le voile sur la vérité, reconnaître la culpabilité et garantir que de tels événements ne se répéteront pas afin d'aboutir à une véritable réconciliation nationale avec la justice » (SARP 2003b : 55).

La reconnaissance des torts et l'offre de réparations satisfera la soif de justice des victimes. La réparation, dans le contexte namibien, est nécessaire non seulement pour promouvoir la paix, la justice, la réconciliation et la culture des droits de l'homme, mais aussi pour venir en aide aux victimes qui souffrent. Les victimes continuent de souffrir parce qu'il n'existe aucun mécanisme leur permettant de bénéficier de services de conseil ou de réadaptation :

« Il n'est pas réaliste d'espérer que les gens vont facilement oublier le passé et aller de l'avant. Ce n'est pas facile pour ces gars qui ont été détenus, torturés et qui se sont vus traiter d'espions. Ils ont vécu l'enfer et ont perdu ce qui est le plus précieux — leur identité —, avec tout cela, ils se sont perdus eux-mêmes. Certains ont la chance d'avoir de fortes structures de soutien familial, d'autres n'ont pas cette chance et luttent en permanence pour trouver leur place dans la société »<sup>113</sup>.

## Le Mozambique

Pendant près de trente ans, les Mozambicains ont souffert des effets dévastateurs de la guerre. Aujourd'hui, le Mozambique est l'un des pays les plus pauvres d'Afrique mais il connaît une certaine stabilité politique, la démocratie et, surtout, la paix. Après avoir obtenu l'indépendance du Portugal, le gouvernement FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) a cherché à renforcer, par un pouvoir fort et autocratique, ce qu'un historien a appelé

112. Interview de Ulenga.

113. Interview de Daniels.

« une entité manifestement fragile ». Ces tentatives de consolidation du pouvoir et de sa légitimité ont suscité de sérieux ressentiments chez nombre de Mozambicains, surtout dans les régions rurales (Armon, Hendrickson & Vines 1995 : 5). Une guerre civile brutale et déstabilisante s'est ensuivie, opposant FRELIMO aux soldats de la guérilla RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), alors que des forces régionales telles que l'Afrique du Sud fomentaient et exacerbèrent le conflit. Alors que la guerre était arrivée à une impasse au début des années 1990, le conflit était sur le point d'être résolu. Un « Accord général de paix », signé à Rome en 1992, allait guider la transition du pays. La plupart des efforts de « reconstruction » entrepris par le gouvernement (et soutenus par les Nations Unies) s'orientent vers la réintégration des anciens combattants et le remplacement des réfugiés, même si certaines actions existent visant à « cicatriser » et « réconcilier » les citoyens ordinaires qui ont payé le prix du conflit. Ces actions sont menées essentiellement par l'Église catholique et se concentrent au niveau de la base. Il n'y a pas eu, à ce jour, de politique officielle de « réparation » pour les victimes qui ont souffert de violations des droits de l'homme commises dans le cadre de violences politiques.

### Nature et bilan des violences politiques

Les Portugais ont été des colonisateurs sans merci. La libération n'a pas eu lieu sans difficultés et, après une lutte de neuf ans, le Mozambique a demandé l'indépendance en 1975. Six ans plus tard, une guerre civile a éclaté entre les guérilleros de la RENAMO et les forces du gouvernement dirigées par le FRELIMO. Cette guerre est aujourd'hui considérée comme « l'un des holocaustes les plus cruels contre la condition humaine depuis la Seconde Guerre mondiale » (Summerfield 1996 : 5). Elle a provoqué d'horribles souffrances chez les Mozambicains et dans la société en général. La description que fait Summerfield des effets de cette guerre est bouleversante.

« Jusqu'à 150 000 paysans ruraux [ont été] tués froidement, trois millions d'autres ont été déplacés, 200 000 enfants sont devenus orphelins ou ont été séparés de leurs parents, et le tissu social de grandes parties du pays a été laissé en lambeaux. Le recours aux tortures en public était systématique, et se traduisait souvent par des mutilations grotesques voire des exécutions. On forçait les membres d'une même famille à se tuer tour à tour, lentement, et le plus souvent sans aucune raison. On obligeait les femmes à tuer, mutiler et même manger leurs propres bébés, en s'assurant qu'il y ait des témoins qui puissent raconter ce qu'ils avaient vu » (*ibid.*).

Par ailleurs, « le pays comptait plus de 5,5 millions de réfugiés et personnes déplacées ; de nombreux villages ont été pillés et détruits ; et près d'un million de mines ont été plantées dans tout le pays » (SARP 2003c : 1). Des interventions extérieures ont compliqué et exacerbé la guerre. En adoptant

une idéologie marxiste, le FRELIMO a gouverné le Mozambique d'une main forte, ne tenant pas compte des groupes d'opposition, remplaçant les autorités traditionnelles dans les régions rurales, et en « rééduquant des groupes de population entiers » (par exemple les témoins de Jéhovah) (*ibid.* : 5). Craignant une résurgence du communisme ainsi que d'autres luttes de libération (comme Mugabe en Rhodésie, l'ANC en Afrique du sud) dans le Sud de l'Afrique, la Rhodésie et l'Afrique du Sud ont apporté leur soutien aux guérillas de la RENAMO. Quand la guerre civile est devenue le champ de bataille des animosités de la Guerre froide et des rivalités régionales, « la situation a changé dramatiquement — la puissance militaire de la RENAMO s'est accrue et, après un simple processus de déstabilisation, le pays a commencé à vivre une véritable guerre civile » (*ibid.* : 1). Si les deux parties s'affrontaient sans aucun souci de la population civile, c'est la RENAMO qui est accusée d'avoir commis les violations des droits de l'homme les plus graves pendant la guerre (Armon, Hendrickson & Vines 1995 : 13).

Les citoyens ordinaires comme les anciens combattants continuent de souffrir tant sur le plan psychologique que physique. On a le sentiment que chaque personne a souffert : « Chaque personne a souffert à sa manière, mais il n'y a aucun doute que nous avons tous souffert »<sup>114</sup>. Le gouvernement mozambicain traverse une grave crise économique et est incapable de faire face aux besoins économiques qui sont considérables. Pourtant les gens ordinaires continuent de penser que trop peu de mesures ont été prises pour venir en aide aux victimes ordinaires après le cessez-le-feu de 1992. Après la guerre, le gouvernement a donné la priorité à la réintégration des soldats et au remplacement des personnes déplacées, et non aux réparations aux victimes qui ont souffert des violences politiques.

Bien qu'un communiqué co-signé par les deux parties affirme que : « L'accomplissement de la paix, de la démocratie et de l'unité nationale fondé sur la réconciliation nationale soit le désir le plus profond du peuple mozambicain tout entier », le mot « réconciliation » ne figure pas dans l'Accord général de paix. Alfiado Zunguza, de la Moundlane Foundation, suggère que les deux parties ayant pris part aux négociations ont « refusé » de parler de « victimes ». « D'après la loi, personne n'a été identifié comme "victime" et donc aucune mesure n'a été prise pour venir en aide aux victimes » (SARP 2003c : 8). Par ailleurs, les questions de l'amnistie, des accusations et des revendications civiles faites par les parties n'ont pas été abordées lors des négociations. « Selon le GPA, le conflit au Mozambique n'avait pas fait de victimes qui puissent être identifiées et prétendre à des réparations ou des indemnisations de quelque sorte que ce soit, et, par conséquent, il n'y avait pas non plus d'auteurs pouvant être poursuivis ou pouvant prétendre à une amnistie » (*ibid.* : 9).

---

114. Interview de Mario Gonzaga Jeque, consultant pour la Confederation of Economic Association of Mozambique, réalisée par Boaventura Zita et Alexandre Chivuri.

L'Accord de paix n'a rien prévu non plus pour les « victimes » qui n'étaient pas des combattants. La seule exception possible est le Protocole III (IV) qui concerne le remplacement des réfugiés et des personnes déplacées intérieurement, et spécifiquement la réintégration sociale de ces deux catégories de préférence dans leur endroit de résidence originel. Ces personnes se voient alors garantir « la restitution des biens qu'ils possédaient » (Armon, Hendrickson & Vines 1995). Toutefois, on ne sait pas trop quelles mesures ont été prises pour réaliser cette promesse.

Concernant les victimes ordinaires, le seul accord qui ait émergé des négociations de paix est la *Declaration on the Guiding Principles for Humanitarian Assistance*. Ce document définit la responsabilité du gouvernement qui est appelé à faire « tout ce qui est possible » pour apporter une assistance humanitaire à chaque Mozambicain « affecté ». Toutefois, l'« assistance humanitaire » n'est pas une réparation. Comme le document ne contient aucune disposition relative aux violations spécifiques commises pendant la guerre, tout droit à réparation pour blessures subies est complètement ignoré.

Il n'existe actuellement pas de politique *officielle* visant à proposer une indemnisation ou des services de soutien aux victimes de la guerre civile. Les personnes interviewées pensent qu'il est nécessaire que l'État mette en œuvre une politique officielle de « réparation » pour les raisons suivantes : 1) L'État est responsable s'il n'est pas en mesure de protéger ses citoyens ; 2) Il faut reconnaître la souffrance des victimes ; 3) C'est une occasion pour le gouvernement de se rapprocher des communautés ; 4) La population est pauvre et affamée, et estime que cette situation a été provoquée par la guerre. Alcinda Honwana a mis l'accent sur le fait que « le besoin urgent de paix et de réconciliation au Mozambique ne peut être satisfait tant que l'on n'abordera pas la question des traumatismes individuels et les divisions entre communautés » (Honwana 1995).

Le terme de « réparation » dans le contexte de ce pays ne signifie pas uniquement une compensation financière. En fait, certaines personnes interviewées ont écarté le concept d'indemnisation car il ne constitue pas en soi un mécanisme de cicatrisation. Ils ont mis en évidence la difficulté qu'aurait le gouvernement à effectuer de tels paiements « étant donné la réalité économique du pays ». Ils parlent avant tout de la nécessité primordiale d'un soutien psychologique et moral. « Tout ce qui peut reconforter [les victimes] est utile, mais pas dans le sens d'une récompense parce que ces gens-là ont souffert à tel point que personne ne peut guérir les blessures qui leur ont été infligées »<sup>115</sup>. Le mot « reconfort » revient souvent dans ces entretiens. « Ce qui aiderait des victimes est un reconfort moral et un soutien psychologique qui pourraient leur faire oublier divers traumatismes », a dit

115. Interview de Alvarito De Carvalho, journaliste à l'hebdomadaire *Savana*, réalisée par Boanvetura Zita et Alexandre Chivuri, Mozambique.

Muchanga<sup>116</sup>. Par ailleurs, il faudrait penser à venir en aide à ces victimes plutôt que leur offrir des « réparations », car ces gens ont besoin qu'on les aide à « rattraper le temps perdu » pendant la guerre. Il faut aussi faire des efforts en matière de conseil et d'éducation, autrement dit, il faut mettre en place un « processus par lequel chacun doit apprendre et écouter les autres pour savoir ce qu'il pense de lui ou d'elle »<sup>117</sup>.

### Les facteurs contraignants

Plusieurs interrogations empêchent les groupes de victimes de demander des réparations pour les victimes de violations des droits de l'homme perpétrées par le gouvernement. Voici les principaux :

— *Quel soutien doivent apporter les donateurs d'aide ?* L'aide internationale contribue 60 % du budget de l'État, et le pays dépend fortement des bailleurs de fonds pour l'aide humanitaire. Peut-on attendre des donateurs d'aide qu'ils contribuent à un Fonds pour les réparations en plus de leur participation actuelle ?

— *La justice est-elle possible ?* Si l'on considère que les anciens soldats de la guérilla opèrent aujourd'hui au sein du courant principal de la politique parlementaire, il semble très difficile de porter des accusations contre des anciens combattants ou dirigeants, et l'on est en droit de douter qu'il y ait une véritable volonté politique pour que cela se réalise. Le parlement est presque également partagé entre le FRELIMO (toujours majoritaire) et la RENAMO.

— *La justice rétroactive est-elle constitutionnelle ?* La constitution de 1990 stipule que tout individu a droit à la « vie » et à l'« intégrité physique » et qu'il ne peut être assujéti à la torture ou à tout traitement cruel ou inhumain (article 70). Elle affirme que « l'État sera tenu responsable des dommages causés par les actes illégaux de ses agents [...] » (article 97). Il est toutefois spécifié que « les libertés et garanties individuelles ne peuvent être restreintes temporairement qu'en cas de déclaration d'un état de guerre, d'un état de siège ou d'un état d'urgence » (article 106). Les victimes de violences politiques ou d'actes de torture auraient donc des droits limités à demander réparation pour des actes commis avant 1990 en temps de guerre.

— *Que peut faire la société civile ?* Tout ce qui concerne la demande et la mise en œuvre de réparations repose presque exclusivement sur la société civile. Par exemple, Honwana (1995 : 33) « affirme avec conviction que la reconnaissance des coûts et des limites des initiatives de l'État et des acteurs

116. Interview de S. Muchanga, vice-président du Youth National Council, réalisée par B. Zita et A. Chivuri.

117. Interview du Révérend Arlindo Chingo, Pastor and Psychologist, Mozambique réalisée par B. Zita and A. Chivuri.

internationaux de même que la reconstruction du tissu social ravagé au Mozambique dépendra, dans une large mesure, de la culture et des ressources au niveau local » (Honwana 1995 : 33).

\*

Nous pouvons raisonnablement affirmer qu'aucun des cas passés en revue ici ne présente un programme de réparation totalement réussi, à supposer que cela puisse exister. Le problème est en partie que les milieux politiques sont généralement réfractaires à l'idée d'un programme de réparations, à moins que la mise en place d'un tel programme se traduise par des gains économiques et politiques, qu'ils soient individuels ou collectifs. S'ils ne sont pas totalement hostiles à cette idée, ils semblent à la fois hésitants et appréhensifs. L'affirmation de Brooks, selon laquelle « le succès de tout mouvement de réparation dépend toujours plus du degré de pression (exercée collectivement ou individuellement) — c'est-à-dire de la politique — que de questions de logique, de justice ou de culture » (Brooks 1999 : 6) est tout à fait vérifiée dans ces pays. Le gouffre qui sépare la société civile (et les victimes individuelles) et les décideurs politiques constitue également un obstacle au développement des programmes de réparation.

Les cas analysés ici montrent également une corrélation entre les programmes de réparation officiels et les objectifs souhaités de justice transitionnelle (réconciliation et rétablissement de la dignité des victimes). Qu'il n'y ait aucun doute, la réparation est considérée comme une question importante. Les victimes souhaitent obtenir « réparation », même si ce n'est pas nécessairement sous la forme d'une indemnisation ou d'une restitution, et pas seulement pour un gain personnel. C'est pourquoi l'on préférera une définition holistique de la réparation. Les mesures visant à la réadaptation, à la mise en mémoire symbolique et à la cicatrisation collective occupent une place importante dans le discours sur les réparations dans ces cinq pays. La reconnaissance est primordiale en termes de réparations pour les victimes de violations des droits de l'homme, comme dans le cas du Zimbabwe, de la Namibie et du Mozambique. La certitude de Hamber (2000) selon laquelle « les réparations et la recherche de la vérité doivent être liées » et l'argument de Vandeginste (2003) selon lequel la réparation « devrait être fermement intégrée dans une plus large approche de la vérité, de la justice et de la réconciliation » sont confirmés dans ces études de cas. Dans le contexte de l'Afrique du sud, la réparation est bel et bien un élément essentiel dans le processus de réconciliation et de transformation.

Par ailleurs, il existe un lien entre l'engagement des divers groupes de la société civile et des victimes d'une part, et l'élaboration des programmes de réparation ou, tout au moins, la présence de cette question à l'ordre du jour. Nous pouvons aussi conclure que plus l'engagement de la société civile est important, plus le programme de réparations est efficace (ou, du moins,

holistique). Cet élément semble permettre d'établir une distinction entre le résultat obtenu en Afrique du Sud et au Zimbabwe. En effet, les organisations de la société civile se sont vu accorder un plus grand rôle dans le processus transitionnel sud-africain que cela n'a été le cas au Zimbabwe. La TRC s'est beaucoup appuyée sur les déclarations des organisations de la société civile pour élaborer les recommandations émises par la RRC. En Afrique du Sud, ces organisations continuent à dialoguer avec le gouvernement, alors qu'au Zimbabwe, elles ont peur du pouvoir.

Toutefois, il n'est pas nécessaire que la société civile soit consultée ni impliquée pour qu'un programme de réparation soit élaboré. C'est le cas au Malawi : le Political Affairs Committee of the Catholic Churches a influencé le processus, mais le Tribunal national d'indemnisation est né d'un désir manifesté par l'opposition que les *returnees* aient droit à une certaine indemnisation. Le gouvernement s'est rapidement montré conciliant. Il a suffi d'une série de procès qui a abouti au paiement de dommages importants et a laissé prévoir une forte pression économique et politique sur le régime successeur. Comme l'ont suggéré Cammack & Mwale (2003 :12), les mécanismes visant à revenir sur le passé (un projet historique ou une commission vérité, par exemple) n'ont finalement jamais vu le jour, « essentiellement parce qu'aucun parti politique, groupe donateur ou agence gouvernementale n'était prêt à défendre ou financer une telle proposition ». Une plus grande implication de la société civile dans les processus à venir permettra que la question des « réparations » soit intégrée dans les débats. Par ailleurs, la forme que prendra la « réparation » (que ce soit une indemnisation ou des mesures symboliques de réadaptation), reflétera plus justement le souhait des individus dont les souffrances doivent être « réparées » si les organisations issues de la société civile et les groupes de soutien aux victimes jouent un rôle actif dans ce processus. Au début de la transition politique, les victimes et leurs familles continuaient de souffrir alors que les personnes bénéficiant d'appuis politiques profitaient des fruits des négociations. Il n'est pas surprenant que la société civile et les groupes de soutien soient essentiels pour défendre la question des réparations étant donné la relative faiblesse de ce secteur de la population.

Les programmes visant à la « réparation » (c'est-à-dire à l'indemnisation) revêtent-ils une plus grande importance dans le processus de transition lorsque les bénéficiaires potentiels appartiennent à l'élite politique ? S'il existe bien quelques cas où les intérêts personnels financiers semblent avoir joué un rôle, cela semble plus évident en ce qui concerne l'allocation de ressources pour un fonds (au début du Tribunal national d'indemnisation malawien) ainsi que la distribution des ressources (comme le montrent les efforts entrepris par des membres du gouvernement pour orienter les paiements vers certaines personnes). L'allocation des paiements des réparations aux élites n'est pas la seule préoccupation ; l'utilisation de ces paiements sert aussi parfois à pacifier ou à rallier des groupes de pressions politiques (comme les anciens combattants au Zimbabwe).

En Afrique du Sud, c'est le contraire qui semble se produire. Il est possible que de nombreux membres des nouvelles élites politiques tirent profit d'un programme de réparations, mais ils n'en ont pas tiré des avantages individuels substantiels. Bien que le contexte ne permette sans doute pas la manipulation du processus pour servir certaines élites ou certains groupes politiques, on ne peut adhérer à la vision cynique qui considère les réparations comme une forme de « justice réparatrice » des vainqueurs. Les victimes marginalisées estiment toujours que les élites politiques mènent une vie luxueuse alors que la plupart des victimes n'ont pas profité des fruits de la libération.

Plutôt que d'examiner s'il doit ou non y avoir réparation, les élites politiques devraient s'intéresser davantage à la manière dont les victimes sont définies et classées. L'Afrique du Sud a opté pour une définition étroite des violations flagrantes des droits de l'homme (réduisant ainsi les obligations financières de l'État), alors qu'au Malawi ceux qui pouvaient prétendre à présenter une demande au NCT s'inséraient dans des classifications plus larges, par exemple les individus « ayant été emprisonnés à tort, forcés à l'exil, ayant subi des blessures personnelles ou une perte de biens, ayant manqué des opportunités d'éducation ou d'emploi. Sont également éligibles les personnes étant nées en exil ou en détention ». Cela permet de mieux expliquer pourquoi les membres de l'élite politique se sont rués vers le NCT après leur retour au Malawi.

La nature de la transition politique et les événements qui se déroulent pendant le processus ont un impact décisif sur la décision d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de réparation. La position de Zalaquett (cité dans Boraine *et al.* 1995 : 10) selon laquelle la réconciliation des nécessités éthiques et des contraintes politiques est une difficile réalité semble vérifiée dans les cas étudiés. Lorsque la paix est l'objectif ultime, la justice passe souvent au second plan. Bien que chaque cas soit quelque peu différent, la nature de chaque transition peut être largement caractérisée par le paradigme de Huntington sur le *transplacement* (1991 : 124-125, 142, 151, 211-231 ; 1995 : 6). Lors d'un *transplacement*, les négociations entre le régime actuel et l'opposition aboutissent à une nouvelle répartition politique où sont impliqués des éléments des deux bords. Le compromis et la coopération politiques sont alors inévitables (Bloomfield *et al.* 2003 : 15).

Le Malawi est passé d'une dictature totalitaire à une démocratie multipartite après une négociation de deux ans qui a abouti à l'élection d'un ancien membre du régime autoritaire. L'élite au pouvoir voulait éviter la recherche de la vérité et les accusations, alors que les partis d'opposition, composés essentiellement d'exilés, étaient en faveur de programmes d'indemnisation. Il était clair qu'une forme de programme d'indemnisation serait nécessaire pour apaiser les victimes nécessiteuses, pour empêcher les procès et calmer l'opposition politique. Mais l'élaboration de ce programme allait être largement influencée (ou ébranlée) par une réalité politique : soulager la pression et la responsabilité des dirigeants MCP et des membres de l'ancien régime était vital pour permettre une transition stable.

Au Zimbabwe, la quête d'indépendance après des années de gouvernement britannique ainsi que la domination de l'opposition par le pouvoir politique ont eu raison de tous les impératifs éthiques justifiant la mise en place de véritables programmes de réparations pour les victimes indirectes de la guerre. Le *War Victims Act* est considéré comme un « compromis » qui marque la fin des hostilités entre la Rhodésie de Smith et le Zimbabwe de Mugabe. Mais, tant du point de vue de la forme que de la fonction, cette loi a été trop rapidement rédigée par les politiciens et les juristes qui souhaitaient trouver rapidement une résolution au problème.

Le processus de négociation en Namibie n'était pas très différent de celui du Zimbabwe. Comme au Zimbabwe, un ensemble de parties (y compris des pays étrangers et les Nations Unies), plus soucieuses de l'impact sur la région que des conséquences pour la population, ont négocié l'indépendance de la Namibie. Comme l'a fait remarquer Melber, il s'agissait d'un changement « contrôlé », piloté de l'extérieur pour jouer le rôle de test expérimental pour une Afrique du Sud post-apartheid. Comme le Zimbabwe, la Namibie post-indépendance était au début un gouvernement d'unité nationale et, comme au Zimbabwe, une amnistie générale a été accordée aux dirigeants politiques et militaires du pays ainsi qu'aux membres des forces de sécurité sud-africaines pour les délits commis « pour raisons politiques ». Comme la ZANU, la SWAPO a mené une politique de réconciliation nationale visant à bâtir un « pays unifié » en faisant table rase du passé. Et enfin, comme la ZANU, la SWAPO a refusé de reconnaître officiellement les torts qu'elle avait pu commettre pendant la lutte. Pourtant la Namibie n'a pas instauré de programme d'indemnisation alors que le Zimbabwe l'a fait. Une explication rudimentaire est que, dans le cas de la Namibie, il n'y a pas eu de négociations directes entre la SWAPO et l'Afrique du Sud, comme cela a été le cas pour le Zimbabwe.

Le débat sur les réparations en Afrique du Sud est également né de compromis politiques, et les politiques de réparation ont été façonnées en fonction de préoccupations philosophiques et politiques. Bien que le discours autour de la question des réparations en Afrique du Sud semble plus sincère (c'est-à-dire plus motivé par des questions éthiques) que dans les autres pays étudiés, une forte impression se dégage selon laquelle les réparations aux victimes équivalaient à une amnistie des auteurs de violations. Il est donc significatif que les négociateurs qui ont conçu la loi de la TRC se soient assurés que la responsabilité ultime des réparations incombât au nouveau gouvernement, laissant à un organe indépendant la tâche d'accorder ou non l'amnistie. Comme l'ont fait remarquer quelques observateurs, les négociations de Kempton Park ont davantage mis l'accent sur l'amnistie des auteurs de délits et sur les pensions spéciales des anciens prisonniers politiques que sur les réparations aux victimes ordinaires.

Le cas du Mozambique pose le problème de l'absence d'une véritable politique de réparation après un accord de paix négocié internationalement. La dynamique est totalement différente par rapport à un accord négocié à

l'intérieur du pays, comme ce fut le cas en Afrique du Sud et au Malawi. D'abord, il n'y avait pas de gagnant ni de perdant, et on peut dire que ni la FRELIMO ni la RENAMO n'ont pris part aux négociations dans une position de force incontestée. Ensuite, la préoccupation première du processus de négociation était de créer, par tous les moyens, un environnement pour la paix. Contrairement à l'Afrique du Sud, où la réconciliation était une préoccupation majeure, ou à la Namibie où l'indépendance était un but, au Mozambique, la « paix négative » (à savoir l'absence de violence) était l'objectif majeur du processus de négociation.

Au Mozambique, l'objectif premier était la stabilité à court terme. Redresser les effets d'une guerre qui a ébranlé toute une population est une tâche extrêmement difficile. Le nombre de victimes de violations des droits de l'homme des deux côtés est bouleversant. Les tentatives de réconciliation concernaient les soldats plutôt que des collectivités telles que les Blancs, les Noirs ou les groupes ethniques, et cette situation a créé le besoin de mettre en œuvre des programmes de réintégration plutôt que de « réparation ». Nous n'en concluons pas pour autant que les deux n'auraient pas pu avoir lieu simultanément comme ce fut le cas en Afrique du Sud, même si les négociateurs étaient évidemment influencés par le refus de la RENAMO et du FRELIMO d'accepter toute responsabilité concernant les torts passés.

Certaines forces politiques en place après la transition empêchent la formulation, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de réparation. Cela est flagrant dans tous les cas étudiés ici. La force principale freinant le développement des politiques de réparation est un système à parti unique et dominant. Cette caractéristique est citée comme la première cause de la « fausse réconciliation » en Namibie et du manque d'attention portée aux exactions de la ZANU au début des années 1980 au Zimbabwe. L'opposition politique n'est simplement pas assez forte pour se faire l'écho de la faible voix des organisations issues de la société civile et des victimes individuelles. Par ailleurs, la répression politique dans ces pays fait naître une culture de la peur qui pénètre tous les niveaux de la société et notamment certaines institutions comme la justice, censées normalement servir de forums de discussions sur les réparations. De la même manière, la fonction du NCT au Malawi est clairement affectée par le retour du pays à un régime autoritaire et au parti unique de Muluzi, l'UDF. Les « mauvaises herbes » mentionnées par Phiri et Ross (1998 : 16), qui « menacent d'étouffer cette toute jeune démocratie avant même qu'elle n'ait pu enterrer ses racines » semblent avoir raison du NCT.

Bien que cet article ne se prête pas à une discussion sur « la démocratie et les réparations », nous devons toutefois souligner une corrélation évidente entre les politiques officielles de réparation et une gouvernance démocratique et transparente. Comme il est suggéré dans Bloomfield *et al.* (2003 : 10), « Une démocratie qui fonctionne [...] est bâtie sur deux niveaux de fondations : un ensemble de procédures justes permettant d'aborder

pacifiquement les questions qui divisent une société (les structures politique et sociale de la gouvernance) et un ensemble de relations de travail entre les groupes qui sont impliqués ».

Une autre dynamique politique qui semble compliquer le processus des réparations est la réémergence des divisions ethniques. Il apparaît en effet que l'identité ethnique des victimes a un impact sur l'élaboration et la mise en œuvre de certains programmes de réparation. Les groupes de soutien aux victimes en Namibie et au Zimbabwe déplorent le fait que la discrimination ethnique de la part du gouvernement interfère avec la demande exprimée en faveur d'une plus grande redevabilité et en faveur des réparations. Dans ces cas, le gouvernement actuel ne semble guère se préoccuper des victimes dans certains groupes de la population, comme les Ndebele au Zimbabwe et les San en Namibie, qui n'ont jamais traditionnellement soutenu et continuent de ne pas soutenir, le gouvernement. Au regard des divisions ethniques qui ont caractérisé certains conflits violents et les violations des droits de l'homme perpétrées par le gouvernement, il n'est pas surprenant que les réparations pour ces victimes et le *mea culpa* du gouvernement ne soient pas à l'ordre du jour.

La réparation dans le contexte d'une transition politique est ancrée dans le domaine de la justice transitionnelle. L'élaboration de programmes de réparations doit donc être considérée à la lumière des décisions qu'un gouvernement successeur prend en créant des mécanismes visant à promouvoir la justice en période de transition. Sans oublier de tenir compte des forces politiques en jeu dans chaque pays, il est évident dans ces cas précis que les décisions du pays en matière de justice transitionnelle ont un impact indéniable (positif ou négatif) sur l'élaboration finale de programmes de réparations.

Le fait que le programme de réparations sud-africain soit le plus ingénieux et le plus complet des cinq cas étudiés s'explique en partie par le fait que ce pays a mené le programme le plus à même de répondre aux objectifs de justice transitionnelle. En Afrique du Sud, l'amnistie a été un compromis politique mais, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres pays, « cette amnistie n'a pas eu lieu dans un contexte d'amnésie » (Sooka 2002). « Le processus d'obtention d'une amnistie exigeait de rendre des comptes, de dire la vérité, de reconnaître les victimes et de mettre en place un véritable processus de réparation » (*ibid.* : 3).

Un thème récurrent dans ces cinq cas est que la réparation ne signifie pas grand chose sans redevabilité ni reconnaissance — deux objectifs inséparables de la justice transitionnelle. Bien qu'il soit la composante d'un plus large processus de justice transitionnelle, un programme de réparations plus holistique peut être facilité par des programmes qui traitent précisément de la vérité, de la justice et de la redevabilité. Ces processus créent un certain élan et une conscience sociale des violations qui poussent la demande de réparations dans l'arène publique.

Les cas étudiés suggèrent que la « réparation » dans le contexte d'une transition politique et dans le domaine plus large de la justice transitionnelle revêt une signification beaucoup plus profonde que le terme de « réparation » dans l'environnement juridique. Toutefois, dans des cas comme la Namibie où la réparation ne peut être une composante de la justice traditionnelle, le recours juridique continue de jouer un rôle important.

*Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Johannesburg.*

## BIBLIOGRAPHIE

AMANI TRUST

N. d. « Reparation : Every Torture Survivor's Right : Invitation to a Workshop », Harare.

1997 *Report on Psychological Disorders in Clinics and Hospitals in Mount Darwin District, Mashonaland Central Province, Harare.*

AMNESTY INTERNATIONAL, REDRESS, IRCT, *et al.*

2003 « Reparation for Violations of Human Rights and Humanitarian Law : The Right to Remedy and Reparations under International Law », Mars.

ARMON, J., HENDRICKSON, D. & VINES, A. (eds.)

1995 « The Mozambican Peace Process in Perspective », *ACCORD*, 3, Londres, Conciliation Resources.

BLOOMFIELD, D., BARNES, T. & HUYSE, L. (eds)

2003 « Zimbabwe : Why Reconciliation Failed », in D. BLOOMFIELD, T. BARNES and L. HUYSE (eds.), *Reconciliation After Violent Conflict : A Handbook*, Stockholm, International IDEA, 2003 : 34-39.

BORAINE, A.

2000 *A Country Unmasked*, Oxford, Oxford University Press.

BORAINE, A., LEVY, J. & SCHEFFER R. (eds.)

1995 *Dealing with the Past : Truth and Reconciliation in South Africa*, Cape Town, IDASA.

BROOKS, R.

1999 *When Sorry Isn't Enough : The Controversy over Apologies and Reparations for Human Injustice*, New York, New York University Press.

CAMMACK, C. & MWALE, C.

2003 *Reparations in Malawi, 1992-2001*, Rapport de l'International Center for Transitional Justice, non publié.

CCJPZ & LRF (Catholic Commission for Justice and Peace in Zimbabwe & Legal Resources Foundation)

1997 *Breaking the Silence, Building True Peace : A Report on the Disturbances in Matabeleland and the Midlands, 1980-1988*, Harare.

COLVIN, C.

2003 « Overview of the Reparations Programme in South Africa », Rapport de la CSVr pour l'International Center for Transitional Justice.

COOPER, A. D.

2001 *Ovambo Politics in the Twentieth Century*, Lanham, University Press of America.

CRAWFORD-PINNERUP, A.

2002 « An Assessment of the Impact of Urgent Interim Reparations », in B. HAMBER & T. MOFOKENG (eds.), *From Rhetoric to Responsibility : Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence in South Africa*. Centre for Study of Violence and Reconciliation.

CROOK, J. R.

1993 « The United Nations Compensation Commission : A New Structure to Enforce State Responsibility », *American Journal of International Law*, 87.

DICKER, R.

1992 *Accountability in Namibia : An Africa Watch Report*, Human Rights Watch.

ERASMUS, G.

2000 « The Constitution : Its Impact on Namibian Statehood and Politics », in C. KEULDER (ed.), *State, Society and Democracy : A Reader in Namibian Politics*, Windhoek, Gamsberg Macmillan.

GROTH, S.

1996 *Namibia — Breaking the Wall of Silence : The Dark Days of the Liberation Struggle*, Wuppertal, Peter Hammer Verlag.

GUTTO, S.

2000 « Constitutional, International and Comparative Law : Perspectives on Reparation » in B. HAMBER & T. MOFOKENG (eds.), *From Rhetoric to Responsibility : Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence in South Africa*, Johannesburg, Centre for the Study of Violence and Reconciliation (consultable sur [www.csvr.org.za/papers/papr2r5.htm](http://www.csvr.org.za/papers/papr2r5.htm)).

HAMBER, B.

2000 « Repairing the Irreparable : Dealing with the Double Binds of Making Reparations for Crimes of the Past », *Ethnicity and Health*, 5 (3-4) : 215-226.

HAMBER, B. & RASMUSSEN, K.

2000 « Financing a Reparations Scheme for Victims of Political Violence », in B. HAMBER & T. MOFOKENG, *From Rhetoric to Responsibility : Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence*, chapitre 7, Centre for the Study of Violence and Reconciliation (consultable sur [www.csvr.org.za/papers/papr2r00.htm](http://www.csvr.org.za/papers/papr2r00.htm)).

HAMBER, B. & MOFOKENG, T. (eds)

2000 Preface, *From Rhetoric to Responsibility : Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence in South Africa*, CSVN Booklet.

HAYNER, P.

2001 « Reparations for State Crimes », in *Unspeakable Truths : Facing the Challenge of truth Commissions*, New York, Routledge.

HONWANA, A.

1995 « Sealing the Past, Facing the Future », *ACCORD*, 3, London, Conciliation Resources.

HUNTINGTON, S.

1991 *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma City, University of Oklahoma Press.

1995 « The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century », in N. KRITZ (ed.), *Transitional Justice*, Vol. 1. Washington, DC, United States Institute of Peace.

HUYSE, L.

2000 « Zimbabwe : Why Reconciliation Failed », in D. BLOOMFIELD, T. BARNES & L. HUYSE (eds.), *Reconciliation After Violent Conflict : A Handbook, Stockholm*, International IDEA : 34-39 ([www.idea.int/conflict/reconciliation/reconciliation\\_full.pdf](http://www.idea.int/conflict/reconciliation/reconciliation_full.pdf)).

2002 « Reparation as a Dimension of Transitional Justice », in *Report on the Expert Seminar on Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations in the Context of Political Transitions*, Leuven, Catholic University of Leuven, 10 mars.

KRITZ, N.

2003 « Dilemmas of Transitional Justice », 20 février (consultable sur [www.usip.org/research/rol/tjsumm.html](http://www.usip.org/research/rol/tjsumm.html)).

KROG, A.

2002 *Country of My Skull*, Johannesburg, Random House.

MALAKAMELA, O.

2003 *SARP Country Report on South Africa*, CSVN, non publié.

MBEKI, T.

2003 *Statement by President Thabo Mbeki to the National Houses of Parliament and the Nation, on the occasion of the tabling of the Report of the Truth and Reconciliation Commission*, Cape Town, 15 avril (disponible sur [www.gov.za/speeches/index.html](http://www.gov.za/speeches/index.html)).

MELBER, H.

2001 « Liberation and Democracy in Southern Africa : The Case of Namibia », in H. MELBER & C. SAUNDERS, *Transition in Southern Africa — Comparative Aspects : Two Lectures*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet Discussion Paper 10.

MINOW, M.

1998 *Between Vengeance and Forgiveness : Facing History After Genocide and Mass Violence*, Boston, Beacon Press.

MOODIE, G.

2003 « Our SA Comrades Have Cheated Us », *Sunday Times*, 16 mars.

ORR, W.

1999 « Reparations delayed is healing retarded », in M. MEREDITH, *Coming to Terms : South Africa's Search for Truth*, New York, Public Affairs.

PARLEVLIET, M.

2000 « Truth Commissions in Africa : the Non-Case of Namibia and the Emerging Case of Sierra Leone », *International Law Forum*, 2 : 98-111.

PHIRI, K. & ROSS, K.

1998 « Introduction : From Totalitarianism to Democracy in Malawi », in M. OTT, K. PHIRI & K. ROSS (eds), *Democratisation in Malawi : A Stocktaking*, Limbe, Malawi, Christian Literature Association in Malawi.

REELER, A. P.

1998 « Compensation for Gross Human Rights Violations : Torture and the War Victims Compensation Act », *Legal Forum*, 10 (2).

1999 « Can You Have a Reparations Policy Without Justice ? », 8th International Symposium on Torture, New Delhi, septembre.

ROSENBERG, T.

1999 « Afterword : Confronting the Painful Past », in M. MEREDITH & T. ROSENBERG, *Coming to Terms : South Africa's Search for Truth*, New York, Public Affairs : 327-370.

ROSS, K.

1998 « Does Malawi Still Need a Truth Commission ? », in M. OTT, K. PHIRI & K. ROSS (eds.), *Democratisation in Malawi : A Stocktaking*, Limbe, Malawi, Christian Literature Association in Malawi : 336-354.

ROTBURG, R. I. & THOMPSON, D.

2000 *Truth v. Justice : The Morality of Truth Commissions*, Princeton N.J., Princeton University Press.

SARP (Southern Africa Regional Program)

2002 *Country Report on Zimbabwe : Overview of Human Rights Situation*, Bulawayo, AMANI Trust, février.

2003a *Malawi Country Report : The Process of Transition and Reconciliation*, Lolongwe, Centre for Human Rights and Rehabilitation, février.

2003b *Country Report on Namibia*, National Society for Human Rights.

2003c *Country Report on Mozambique*, Justa Paz, Lilongwe.

2003d *Malawi Case Study : The National Compensation Tribunal*, Centre for Human Rights and Rehabilitation, Lilongwe.

SAUL, J. & LEYS, C. (eds.)

1995 *Namibia's Liberation Struggle : The Two-Edged Sword*, Athens, Ohio University Press.

SAUNDERS, C.

2001 « From Apartheid to Democracy in Namibia and South Africa : Some Comparisons », in H. MELBER & C. SAUNDERS, *Transition in Southern Africa — Comparative Aspects : Two Lectures*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet Discussion Paper 10.

SOOKA, Y.

2001 Keynote Address, Report on the Khulumani Reparations Indaba, Cape Town, 25-26 avril.

2002 « Peace with accountability and respect for human rights : Ensuring sustainable dividends for the future », *Track Two*, Cape Town : Centre for Conflict Resolution, 11 (1).

SUMMERFIELD, D.

1996 « The Social, Cultural and Political Dimensions of Contemporary War », présentation faite à la conférence de la MEDACT, « Understanding Violence », 27 avril 1996, tirée de *Medicine, Conflict and Survival*, Vol. 13, London, Frank Class.

VANDEGINSTE, S.

2003 « Reparation », in D. BLOOMFIELD, T. BARNES and L. HUYSE (eds.), *Reconciliation After Violent Conflict : A Handbook*, Stockholm, International IDEA, 2003 : 145-162 (consultable sur [www.idea.int/conflict/reconciliation/reconciliation\\_full.pdf](http://www.idea.int/conflict/reconciliation/reconciliation_full.pdf)).

WHELTON, C.

1993 « The United Nations Compensation Commission and International Claims Law : A Fresh Approach », *Ottawa Law Review*, 25 (3) : 607-627.

WUHLER, N.

1999 « The United Compensation Commission », in A. RANDELZHOFFER & C. TOMUCHAT (eds). *State Responsibility and the Individual : Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff.

ZELEZA, P. T.

1995 « Totalitarian Power and Censorship in Malawi », *Southern African Political and Economic Monthly*, 8 (11) : 33-37.

## RÉSUMÉ

Cette étude vient compléter une littérature toujours plus importante sur les réparations aux victimes de violations des droits de l'homme dans le contexte d'une transition politique. Nous examinerons comment l'Afrique du Sud, le Malawi, le Zimbabwe, la Namibie et le Mozambique ont élaboré des programmes officiels et non judiciaires

de réparations aux victimes/survivants de violations des droits de l'homme. Les recherches empiriques, regroupées avec la collaboration des organisations de droits de l'homme en Afrique australe, complètent une littérature et un cadre théorique sous-développés sur la question des réparations en général et en Afrique en particulier. Les réponses apportées dans cette analyse offrent une base de réflexion pour les futures études sur ce sujet dans le domaine de la justice transitionnelle. Tous les cas abordés ici montrent que la réparation n'a pas grand sens sans « redevabilité » et sans reconnaissance — deux objectifs de la justice transitionnelle. Tout en étant un élément du processus plus large de justice transitionnelle, un programme de réparations global doit aborder des thèmes tels que la vérité, de la justice et de la « redevabilité ». Ces processus sont à l'origine d'une prise de conscience sociale des violations qui place la demande de réparations dans l'arène publique. Les mesures de réadaptation, de mise en mémoire symbolique et de cicatrisation collective occupent une place importante dans le discours sur les réparations dans ces cinq pays. Sans faire abstraction des forces politiques en jeu, il est évident que les décisions des gouvernements en matière de justice transitionnelle influencent (de manière positive et négative) l'élaboration (ou la non-élaboration) des programmes de réparations. Bien que la réparation soit considérée comme un mécanisme parmi d'autres dans le cadre plus large de la justice transitionnelle, elle doit être aussi perçue comme un processus dynamique qui, comme le processus de décision en justice transitionnelle en général, dépend de forces culturelles, économiques, politiques et sociales qui varient selon les contextes. Cette étude propose que la réparation soit désagrégée et dé mêlée pour être analysée comme un élément permanent de la justice transitionnelle. Il est aussi important d'abandonner les idées traditionnelles selon lesquelles la « réparation » n'est qu'un synonyme de restitution ou d'indemnisation.

#### ABSTRACT

*Reparation in Southern Africa.* — The present study seeks to add to the growing literature on reparations to victims of human rights abuses in the context of a political transition, by examining the experiences of Malawi, Zimbabwe, Namibia, and Mozambique, as well as South Africa, in developing official, non-judicial reparation programs for victims/survivors of human rights abuses. The use of empirical research, gathered in collaboration among human rights organizations in southern Africa, augments the under-developed literature and theory around reparations, in general, and in Africa, more specifically. The answers found in this analysis provide a foundation for future study of this topical and seminal issue in transitional justice. A constant theme running through the cases is that reparation holds little meaning without accountability and acknowledgment—twin aims of transitional justice. While a component of a broader transitional justice process, a more holistic reparations program is facilitated by programs that address truth, justice and accountability. These processes create a momentum and social awareness of abuses that push the demand for reparations into the public arena. Measures aimed at rehabilitation, symbolic memorialisation and collective healing figure prominently in the discourse on reparations in these five countries. Not discounting the political forces at play in each country, it is evident in these cases that the country's decisions vis-à-vis transitional justice impact (both positively and negatively) on the eventual development (or non-development) of reparation programs. Though reparation is considered one mechanism in the menu of choices within the broader transitional justice framework it nonetheless needs to be seen as a dynamic process that, much like the transitional justice decision-making process in general, is informed by cultural, economic, political and social forces unique to different contexts. This study, then, suggests an opportunity to disaggregate and unravel "reparation", so that its value to transitional

justice may be more carefully studied as a permanent application thereof. There is also clearly a need to depart from traditional ways of thinking about reparation, where “reparation” is synonymous with restitution and compensation or, more bluntly, where it denotes a “pay-off”.

*Mots-clés/keywords* : Afrique du Sud, Malawi, Mozambique, Namibie, Zimbabwe, indemnisation, justice transitionnelle, réparations, violations des droits de l'homme/  
*South Africa, Malawi, Mozambique, Namibia, Zimbabwe, compensation, transitional justice, reparation, human rights violations.*