# The Right to a Remedy and Reparation: What Progress More than a Decade Later?

# Le droit à un recours et à la réparation: quels progrès plus d'une décennie plus tard?

Global Initiative for
JUSTICE, TRUTH +
RECONCILIATION

International Coalition of
SITES of CONSCIENCE

ABA Rule of Law Initiative

CSVR

HUMANITARIAN LAW CENTER

PILPG
A Global Pro Bono Law Firm

# The Right to a Remedy and Reparation: What Progress More than a Decade Later?

# GLOBAL INITIATIVE FOR JUSTICE, TRUTH AND RECONCILIATION

Noor Ebrahim, former resident of District Six in Cape Town, South Africa, discusses forced relocation during apartheid.

Around the world, there is an increasing call for justice, truth, and reconciliation in countries where legacies of gross human rights violations cast a shadow on transitions from repressive regimes to participatory and democratic forms of governance. To meet this need, the International Coalition of Sites of Conscience (ICSC) launched a new initiative, the Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation (GIJTR), in August 2014. Supported by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor at the U.S. Department of State, the goal of the GIJTR is to address new challenges in countries in conflict or transition struggling with legacies of or ongoing gross human rights abuses.

ICSC leads a Consortium of nine organizational partners: American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI) USA; Asia Justice and Rights (AJAR), Indonesia; Center for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), South Africa; Documentation Center of Cambodia (DC-Cam), Cambodia; Due Process of Law Foundation (DPLF), USA; Humanitarian Law Center (HLC), Serbia; Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), Guatemala; and Public International Law and Policy Group (PILPG), USA. In addition to leveraging the expertise of the Consortium members, ICSC taps into the knowledge and longstanding community connections of its 200 member organizations in 55 countries in order to strengthen and broaden the Consortium's work.

Consortium partners, along with members of the International Coalition of Sites of Conscience, develop and implement a range of rapid response and high-impact program activities, utilizing both restorative and retributive approaches

to justice and accountability for gross human rights violations. The expertise of the organizations under the Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation includes:

Truth-telling, reconciliation, memorialization, and other forms of historical memory;

- Documenting human rights abuses for transitional justice purposes;
- Forensic analysis and other efforts related to missing and disappeared persons;
- Victims' advocacy such as improving access to justice, psychosocial support, and trauma mitigation activities;
- Providing technical assistance to and building the capacity of civil society activists and organizations to promote and engage on transitional justice processes;
- Reparative justice initiatives; and
- Ensuring gender justice in all of these processes.

To date, the GIJTR has led civil society actors in multiple countries in the development and implementation of documentation and truth-telling projects, undertaken assessments of the memorialization, documentation and psycho-social support capacities of local organizations, and launched a transitional justice "academy" to provide activists and non-traditional actors in the Middle East and North Africa region with training, support, and opportunities to participate in the design and implementation of community-driven transitional justice approaches.
Given the diversity of experience and skills within the Consortium and amongst ICSC network members, the program offers post-conflict countries and countries emerging from repressive regimes a unique opportunity to address transitional justice needs in a timely manner, while promoting local participation and building the capacity of community partners.

# Acknowledgments

The Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation (GIJTR) thanks the five Consortium partners that conducted the research for the case studies and contributed to this report: the International Coalition of Sites of Conscience (ICSC), American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), Humanitarian Law Center (HLC), and Public International Law & Policy Group (PILPG).

The GIJTR is also grateful for the hard work of the consultant, Anjali Manivannan, in drafting and revising this report and for the feedback from Ereshnee Naidu-Silverman (ICSC); Jennifer Tsai (ABA ROLI); Nomathamsanqa Masiko and Annah Moyo (CSVR); Isabelle Kavanagh and Relja Radosavljević (HLC); and Kirsten Lavery, Jeradon Mura, and Bridget Rutherford (PILPG). In addition, the GIJTR thanks the following individuals for researching and writing the case studies referenced in this report: Devon Gulbrandsen and Ereshnee Naidu-Silverman (ICSC); Andrea Finuccio and Jennifer Tsai (ABA ROLI); Nomathamsanqa Masiko (CSVR); Lana Radovanović, Isabelle Kavanagh, Relja Radosavljević, and Milica Kostić (HLC); and Aaron Kearney, Kirsten Lavery, Laura Livingston, and Bridget Rutherford (PILPG).

# About the Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation (GIJTR) Consortium

Around the world, there is an increasing call for justice, truth, and reconciliation in countries where legacies of grave human rights violations cast a shadow on transitions. To meet this need, the International Coalition of Sites of Conscience (ICSC) launched the new Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation (GIJTR) in August 2014 with the support of the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor at the U.S. Department of State. The goal of the GIJTR is to address new challenges in countries in conflict or transition that are struggling with their legacies of past or ongoing grave human rights violations.

The GIJTR Consortium comprises the following nine partner organizations:

- International Coalition of Sites of Conscience (ICSC), in the United States (lead partner);
- American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), in the United States;
- Asia Justice and Rights (AJAR), in Indonesia;
- Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), in South Africa;
- Documentation Center of Cambodia (DC-Cam), in Cambodia;
- Due Process of Law Foundation (DPLF), in the United States;
- Humanitarian Law Center (HLC), in Serbia;
- Forensic Anthropology Foundation of Guatemala (Fundación de Antropología Forense de Guatemala – FAFG), in Guatemala; and
- Public International Law & Policy Group (PILPG), in the United States.

In addition to leveraging the different areas of expertise of the Consortium partners, the ICSC draws on the knowledge and longstanding community connections of its 200-plus members in 55 countries in order to strengthen and broaden the Consortium's work.

The Consortium partners, along with the ICSC's network members, develop and implement a range of rapid response and high-impact programs, utilizing both restorative and retributive approaches to criminal justice and accountability for grave human rights violations. The Consortium takes an interdisciplinary approach to justice, truth, and accountability. On the whole, the Consortium partners possess expertise in the following areas:

- Truth-telling, memorialization and other forms of historical memory, and reconciliation;
- Documenting human rights violations for transitional justice purposes;
- Forensic analysis and other efforts related to missing or disappeared persons;
- Advocating for victims, including for their right to access to justice and their need for psychosocial support, and trauma mitigation activities;
- Providing technical assistance to and building the capacity of civil society activists and organizations to promote and engage with transitional justice processes;
- Reparative justice initiatives; and
- Ensuring and integrating gender justice into these and all other transitional justice processes.

Given the diversity of experiences, knowledge, and skills within the Consortium and the ICSC's network members, the Consortium's programming offers post-conflict countries and countries emerging from repressive regimes a unique opportunity to address transitional justice needs in a timely manner while simultaneously promoting local participation and building the capacity of community partners.

# Table of Contents

# Table of Contents


Introduction 11

I. Purpose of Reparations 11

II. Legal Obligation of States to Provide Reparations to Victims 12

III. Forms of Reparations 13

IV. Existing Debates and Challenges in the Reparations Field 14

Project Background 19

I. Overview of the Case Studies 20

II. Methodology 23

Key Findings 25

I. Sources of Reparations 25

A. Reparations Recommended by Truth Commissions 26

B. Reparations Attached to Criminal Judgments 27

C. Reparations Programs in the Absence of Other Transitional Justice Mechanisms 27

D. Comprehensive Transitional Justice Policy, Including a Reparations Program 28

II. Access to Information 30

A. Access to Information about Reparations Mechanisms 30

B. Access to Information about Gross and/or Serious Violations 31

III. Hierarchies 31

A. Victims' Identity 32

B. Types of Gross and/or Serious Violations and Harms Suffered 33

IV. Distribution of Reparations 36

A. Collective Reparations 37

B. Development-Type Initiatives 38

C. Traditional Justice Processes 39

V. Timing 39
A. Timing of Implementation 40
B. Time Limits for Claiming Reparations 43
VI. Monitoring, Evaluating, and Improving the Implementation of Reparations 44
A. Transparency 44
B. Independent Oversight Mechanisms 45
C. Corruption and Weak Institutions 45
VII. Involvement of Non-State Actors in Reparations 47
A. International Organizations 47
B. Civil Society and Victims 47
Conclusion 51
Recommendations 54
To update the Basic Principles 54
For states to improve the implementation of reparations 57
For civil society to promote the implementation of reparations 61
Glossary 63
Bibliography 64

# Introduction

This report by the Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation (GIJTR) synthesizes reparations that have been established and implemented during the past decade. It aims to increase knowledge about and provide guidance on implementing reparations and may be a useful resource for policymakers and civil society actors embarking on reparations processes.

The "Introduction" describes the definition and purpose of "reparations," the legal framework for reparations, the different forms of reparations, and some current policy considerations and debates in the field. The "Project Background" overviews the "Global Reparations Summit Project" and its purpose, the 12 case studies, and the methodology for this report. The "Key Findings" highlight important information from the case studies on the implementation of reparations during the past decade and includes select recommendations for policymakers. The "Conclusion" ties together the previous parts and summarizes the key takeaways from this report. Finally, the "Recommendations" part includes non-prescriptive recommendations to state and civil society actors.

## I. Purpose of Reparations

This report defines *reparations* as the measures taken by states to redress the harms suffered by victims as a result of gross violations of international human rights law and/or serious violations of international humanitarian law (hereinafter "gross and/or serious violations") (de Greiff, 2006). Such measures directly benefit victims as rights-holders, acknowledge the state's responsibility for violations, and indicate the state's commitment to preventing future violations (Special Rapporteur, 2014). The Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff (2014), has noted that reparations are an essential, distinct component of transitional justice even when their goals overlap with those of other mechanisms, such as criminal prosecutions, truth commissions, memorialization initiatives, and institutional reform.

In *The Handbook of Reparations*, de Greiff (2006) describes three justice-related goals of reparations: to recognize victims, to build civic trust, and to promote societal solidarity. As the Special Rapporteur, de Greiff's more recent conception has kept the previous ideas but explicitly reframed them as the goals to recognize victims, build trust between the state and citizens, encourage reconciliation, and strengthen the rule of law (Special Rapporteur, 2014). This latter understanding informs this report and is discussed next. Reparations, unlike other transitional justice mechanisms, fulfill victims' need and desire to be recognized as rights-holders deserving of remedies by providing benefits to victims in acknowledgment of their harms suffered. Furthermore, the implementation of reparations indicates the state's commitment to redress victims, which may be particularly crucial in situations in which the state was a perpetrator of gross and/or serious violations. As such, reparations also help restore trust in state institutions. In the longer term, reparations promote reconciliation and the rule of law. Reparations with long-term effects that can facilitate reconciliation include those with the potential to shift attitudes, such as public apologies, commemorations, and the inclusion of an accurate account of violations in the education curricula (Special Rapporteur, 2012a). Meanwhile, the rule of law is upheld and advanced through, for example, vetting processes and other institutional reforms (Special Rapporteur, 2012b).

## II. Legal Obligation of States to Provide Reparations to Victims

When gross and/or serious violations occur, states have a legal obligation to provide reparations to victims. Domestic law, international human rights treaties, international humanitarian law, the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), and regional human rights treaties bind states to provide victims with remedies, including reparations, for gross and/or serious violations. These existing obligations were compiled and codified in the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (Basic Principles), adopted by the UN General Assembly in 2005.[1] The Basic Principles have led to a stronger recognition of the

1 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc.

content of the right to reparations and remain the guiding international legal framework for reparations.

## III. Forms of Reparations

In order to understand the reparations landscape presented in this report, it is important to briefly describe the five forms of reparations in the Basic Principles: restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction, and guarantees of non-repetition. The forms of reparations listed in the Basic Principles may be broadly understood as material or symbolic reparations. *Material reparations* include restitution, compensation, and rehabilitation. *Symbolic reparations* include satisfaction and guarantees of non-repetition.

The Basic Principles define each form and its aim to address different aspects of a victim's experience of violations. *Restitution* aims to restore the victim to their situation before they had been violated. For example, enabling a victim's return to their place of residence, returning property, and restoring citizenship are acts of restitution. When damage is economically assessable, states should provide *compensation*. Physical harms, mental harms, material damages, loss of earnings, and the costs of medical, psychosocial, and legal services are some examples of compensable events. *Rehabilitation* involves redressing victims through, for instance, the provision of medical, psychosocial, and legal services.

The Basic Principles illustrate several examples of satisfaction and guarantees of non-repetition. Criminal prosecutions, truth initiatives, and institutional reform can fulfill these two forms of reparations as long as the processes recognize victims as rights-holders and build trust between the victim and the state. *Satisfaction* includes a wide range of measures, such as ceasefires, truth-seeking and documentation,[2] the search for missing or disappeared persons, and memorialization. *Guarantees of non-repetition* center on institutional reform, such as vetting and lustration processes.

A/RES/60/147 (Dec. 16, 2005), http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx.

2 Documentation involves the verification of the facts, which contributes to an accurate account of violations and the disclosure of the truth.

## IV. Existing Debates and Challenges in the Reparations Field

States encounter different challenges, discussions, and trade-offs while formulating reparations programs. The following is a brief review of the debates and challenges in the reparations field. Some of these considerations have been hurdles to reparations programming since the publication of *The Handbook* in 2006, and all of them are discussed in greater detail in the "Key Findings" and "Recommendations" sections.

In designing and implementing reparations, there is a preliminary need to avoid unfairly prioritizing or excluding certain victims and types of victimization (Special Rapporteur, 2014). Women are an example of a group that reparations programs have excluded, reduced to sexual objects, or depoliticized (Rubio-Marín, 2009). Because of the transformative potential of transitional periods, some experts have advocated for the use of reparations to address structural, gender-based discrimination (Duggan and Abusharaf, 2006; Rubio-Marín, 2009) while others have taken a more cautious approach (Walker, 2016). The distribution of reparations to address collective harms is another contested topic. The literature indicates a growing interest in collective reparations (de Greiff, 2006; ICTJ, 2009), sometimes problematically at the expense of individual reparations. Collective reparations may take the form of development-type initiatives that seek to recognize and redress victims. The issue of whether development-type initiatives can ever constitute reparations is highly contested in the field and in practice. Opponents point to the separate legal obligations for reparations and for development and to the requirement that all reparations should include elements of acknowledgement of victims' suffering and wrongs committed (de Greiff, 2006; Special Rapporteur, 2014). Meanwhile, others have proposed that reparations and development programs are complementary, however even these arguments emphasize that reparations should not be a replacement for longer-term development projects (Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009). Costs and sequencing of reparations are the final topics discussed in this section. Although *The Handbook* highlights the lack of knowledge about financing reparations (Segovia, 2006), governments have continued to overemphasize the connection between their resources and their ability to implement reparations programs. The final trade-off concerns the peace versus justice debate, which entails the sequencing of reparations and other transitional

justice, peace, and security measures, such as demobilization, disarmament, and reintegration (DDR) programs. The literature underscores the need to recognize and redress victims with the same care and promptness with which DDR programs have delivered benefits to ex-combatants and even perpetrators (Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009; Special Rapporteur, 2014).

**Hierarchies of Victims' Identities or Violations.** The determination of which violations will trigger benefits is a primary consideration in reparations programming (Special Rapporteur, 2014). Unfortunately, this has resulted in hierarchies and exclusions of certain individuals. Hierarchies of types of victimization have occurred due to the tendency of states to prioritize violations of civil and political rights, particularly those related to physical integrity, over violations of economic and social rights (Special Rapporteur, 2014). Some states have further restricted eligible violations by ignoring sexual and gender-based violence (SGBV), which has reduced the access to reparations of women, who are typically the targets of SGBV (Duggan and Abusharaf, 2006). More problematically, some states have excluded victims on the basis of political affiliation, either of the victim or the perpetrator (Special Rapporteur, 2014). For example, reparations frameworks have blocked members of subversive groups who had experienced eligible violations due to their participation in a certain armed group or organization.

**Women.** On account of gender norms and patriarchal structures, women have often suffered greater harms and impacts than men who were similarly situated and violated (Rubio-Marín, 2009). In addition, certain violations disproportionately target women, such as SGBV. Reparations for SGBV are critical in light of inadequate access to justice for this crime in many countries, but states have only recently begun to cover sexual violence in reparations programs (Duggan and Abusharaf, 2006; Special Rapporteur, 2014). Although programs concentrate more on sexual violence than non-sexual GBV, women suffer a range of non-sexual, gender-based gross and/or serious violations. For example, politically active or combatant women have been targeted because of their agency. Reparations that depoliticize women often fail to improve their ability to maintain their participation in public life (Rubio-Marín, 2009).

Experts on gender and reparations have debated the potential of reparations to end discrimination against women. On the one hand, transitional periods

are conducive to dismantling discriminatory structures, including those that enabled the perpetration of SGBV (Duggan and Abusharaf, 2006; Rubio-Marín, 2009). On the other hand, the pursuit of societal change, particularly if it is done at the expense of individual reparations, can undermine the specific recognition of victims who are entitled to tangible benefits (Walker, 2016). Given the progress and improvements in the treatment of gender issues and gender-based harms, including their contributions to combating wider gender discrimination (Special Rapporteur, 2014), this discussion is relevant to the implementation of gender-sensitive reparations.

**Collective Reparations.** Collective reparations provide redress to victims who share an identity or experience of violations, such as community-based massacres, mass displacements, or SGBV (ICTJ, 2009). Collective reparations can be symbolic, such as a public apology to a community (Special Rapporteur, 2014). They can also be material, such as building infrastructure in acknowledgement of the harms suffered by a community. This type of reparations often delivers non-exclusive goods and services that originally target victims but are later accessible by the whole community (ICTJ, 2009; Special Rapporteur, 2014). Since such collective reparations cannot practicably be restricted to victims, victims may not perceive them as reparative.

Interest in collective reparations has increased over time (Special Rapporteur, 2014). Governments seem to prefer collective reparations because they tend to be more cost-effective than individual reparations and better allow the simultaneous management of other priorities, such as development (ICTJ, 2009). Notably, when communities of victims suffer, both collective and individual reparations are necessary to adequately address the harms suffered by victims who experience violations as individuals and as members of their community (de Greiff, 2006; Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009).

**Development-Type Initiatives.** Although reparations and development can share goals, such as trust-building (Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009), the issue of whether development initiatives can constitute reparations is highly controversial. de Greiff has continued to argue against the use of development-type initiatives to convey reparations (de Greiff, 2006; Special Rapporteur, 2014). First, the state has separate legal obligations to undertake development and to provide reparations (Special Rapporteur, 2014). Second,

strict development initiatives deliver basic services to which all citizens are entitled, but reparations exist to specifically repair the situation of victims (de Greiff, 2006; Special Rapporteur, 2014). Others have believed that states should explore and exploit the overlap between reparations and development programs to their advantage (Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009). For example, development programs that improve the delivery infrastructure, such as pension, health, or education systems, can fight poverty and enable the distribution and implementation of related reparations (Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009). As such, development programs can complement reparations measures and both initiatives can maintain their distinct roles and characteristics (Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009).

Ultimately, initiatives that simply expand existing development programs are not —and should not be called — reparations (ICTJ, 2009). To count as reparations, development-type initiatives must at least contain elements of acknowledgement. They must acknowledge the state's responsibility for gross and/or serious violations, recognize the suffering of victims as distinct from other members of their community, provide benefits that specifically aim to redress the harms that victims suffered, and explain the reparative elements of the program to victims (ICTJ, 2009; Special Rapporteur, 2014).

**Cost of Reparations.** Many states have argued that reparations are too expensive, but states with limited resources have awarded reparations. This indicates that political will is probably a greater determinant than economic resources in implementing reparations (Special Rapporteur, 2014). In fact, regardless of resources, a budget reallocation is almost always necessary. Budgeting for reparations demonstrates the state's commitment to delivering reparations over time and has remained a successful financing strategy, even more so than the trust-fund model (Segovia, 2006; Special Rapporteur, 2014). Gender budgeting — the process of analyzing the budget from a gender perspective, understanding the budget's different impacts on men and women, and funding programs to reduce gender inequalities — can help address the situation of women and girls (Duggan and Abusharaf, 2006). In addition to reallocating the budget, states can employ "creative funding efforts" such as special taxes on individuals and companies who benefited from violations; utilize illegal assets seized from perpetrators; solicit financial assistance from members of the international community, particularly those who played a role in violations (Special Rapporteur, 2014).

**Sequencing of Reparations.** Sequencing concerns the ordering and timing of transitional justice mechanisms in relation to broader peace and justice goals. Sequencing often comes into play for governments worried that accountability measures would jeopardize newfound peace and stability. These governments have focused on achieving peace, sometimes delaying transitional justice processes until well after peace has been secured.[3] For example, some states have implemented demobilization, disarmament, and reintegration (DDR) programs before, or in the absence of, reparations programs (Special Rapporteur, 2014). Their focus on security over tangible redress for victims has sometimes resulted in postponing reparations programs for months and even years (Roht-Arriaza and Orlovsky, 2009).[4]

However, such delays are unnecessary. Some reparations measures, such as truth and documentation initiatives and those aimed at the cessation of hostilities, can be implemented at any time, including during ongoing violations. Simultaneously, states can demonstrate their commitment by promptly establishing an annual budget for reparations. This can facilitate the funding and implementation of both symbolic and material reparations, including urgent interim reparations to address victims' immediate medical and psychosocial needs. Instead of focusing on strict sequencing, current advice recommends that states integrate and coordinate reparations with other transitional justice mechanisms as part of a holistic, comprehensive policy. Reparations contribute to preventing victims from perceiving truth commissions as empty gestures, criminal prosecutions as more concerned with punishing the perpetrator than with meeting victims' needs, and institutional reform as abstract and intangible (de Greiff, 2006).

3 For further reading on the practical problems with postponing justice, see Human Rights Watch, *Seductions of "Sequencing": The Risks of Putting Justice Aside for Peace* (New York: Human Rights Watch, 2011), https://www.hrw.org/news/2011/03/18/seductions-sequencing.

4 For further reading on Sierra Leone's prioritization of DDR programs at the expense of funding reparations for victims, see Victor Asiedu and Maria Jeanne Berghs, "Limitations of Individualistic Peacebuilding in Postwar Sierra Leone," *African Conflict and Peacebuilding Review* 2, no. 1 (2012): 136–151.

# Project Background

Since the adoption of the Basic Principles 12 years ago, there has been no comprehensive assessment of efforts to implement reparations in line with the Basic Principles framework. Although the 2006 *Handbook of Reparations*, edited by Pablo de Greiff, uses case studies and describes thematic challenges, the reparations efforts and programs therein were established before the nascence of the Basic Principles. More recently, the Human Rights Council appointed a Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence in 2011. He has contributed to highlighting challenges such as the exclusion of victims from reparations programs based on their political affiliation or gender. Despite the increase in literature and guidance, states have hesitated to establish and implement reparations programs, resulting in the disturbing fact that most victims never receive their entitled reparations.[5] Updating the existing information, assessing recent reparations in line with the Basic Principles, and making recommendations considering emerging issues may help policymakers better understand and prioritize reparations alongside other transitional justice mechanisms and support civil society advocacy efforts.

To fill the implementation knowledge gap, five partners from the Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation (GIJTR) Consortium launched the two-phase "Global Reparations Summit Project."[6] During the first phase, the partners researched the implementation of reparations in 15 states. Their research led to the development of this report, which shares lessons from a range of reparations measures and programs. The report's key findings and recommendations may serve as guidance for state and civil society actors and form the foundation for the next phase. As part of the second phase, these research findings will be presented at an international conference and will

5 Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, ¶ 48, U.N. General Assembly, U.N. Doc. A/69/518 (October 14, 2014) (by Pablo de Greiff).

6 The five GIJTR Consortium partners are the International Coalition of Sites of Conscience (ICSC), American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), Humanitarian Law Center (HLC), and Public International Law & Policy Group (PILPG).

be used as a basis for discussion among various stakeholders about the key challenges to implementing reparations and potential ways forward. Based on the outcomes of summit discussions, the GIJTR Consortium partners will target one or two states in which it is currently working and support local partners in developing reparations frameworks and recommending good practices on implementation.

## I. Overview of the Case Studies

This report relies on information from 12 case studies that have implemented reparations since the adoption of the Basic Principles in 2005. The case studies —Cambodia, Kenya, Libya, Morocco, Nepal, Peru, Sierra Leone, South Africa, South Sudan, Sri Lanka, Uganda, and the former Yugoslavia (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo, and Serbia) — describe reparations efforts and programs that are contextually, geographically, and temporally diverse. Below is a summary of the reparations programs in the case studies.

**Cambodia** has implemented reparations to address the genocide of the Cambodian people by the Khmer Rouge (1975–1979). The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), a hybrid criminal court, is the only state-supported transitional justice process. After a guilty verdict, it can only award reparations that are symbolic and collective reparations. Cambodian victims do not have access to individual reparations.

**Kenya** has a reparations program to address gross violations that occurred during the dictatorship of Daniel arap Moi (1978–2001) and the 2007–08 post-election violence. The reparations program stems from a robust framework, but the lack of political will has hindered implementation. As such, victims in Kenya had hoped to receive reparations through International Criminal Court (ICC) proceedings. However, all ICC cases regarding the situation in Kenya have been dropped or adjudicated without convictions, so the likelihood of receiving reparations has substantially decreased. Kenyan victims of British colonial rule have sought reparations through civil litigation.

**Libya** has a reparations framework to address the dictatorship of Muammar Qadhafi (1969–2011) and the internal armed conflict among many armed groups to gain control of territories since 2011. The ongoing violence and

parallel government structures have stymied the implementation of the strong reparations framework and the rest of the transitional justice policy. Since Libya is a state party to the Rome Statute of the ICC, if guilty verdicts are issued, victims may be entitled to restitution, compensation, and rehabilitation from its Trust Fund for Victims.

**Morocco** has a reparations program to address the period of authoritarianism from 1959 through 1999. Reparations measures have drawn on truth commission recommendations, which have only bound the government to implement the recommendations related to compensation. In addition to compensation, implemented programs have included community reparations to address the collective harms suffered by certain communities as a result of repression, lack of public services, or the presence of state detention centers.

**Nepal** has an interim reparations program to address the internal armed conflict between the government and Maoist insurgents (1996–2006). It has taken the form of an urgent interim reparations program and has provided assistance of a humanitarian nature to victims. Since the end of the conflict over a decade ago, this remains Nepal's only reparations program. Although the interim program originally had a short mandate, in the absence of successful implementation, the government has continued to extend its mandate instead of establishing a more comprehensive reparations program.

**Peru** has a reparations program to address the internal armed conflict between the government and the insurgency by the Shining Path and the Túpac Amaru Revolutionary Movement (1980–2000). Reparations measures have drawn on truth commission recommendations. The program prioritized collective over individual reparations, and the collective reparations were delivered as basic infrastructure development.

**Sierra Leone** has a comprehensive transitional justice policy, including a hybrid court, truth commission, and reparations program, to address its internal armed conflict (1991–2002). Reparations have focused on service packages and symbolic measures. The reparations program has also included urgent interim payments and emergency rehabilitative surgeries.

**South Africa** has a reparations program to address the apartheid period (1960–1994). The truth commission, which included a committee dedicated to

reparations and rehabilitation, identified victims eligible for reparations. A fund for victims contains over ZAR 1 billion (approximately $80,900,000 as of January 2018) and supplies the money for reparations, but the government has not been transparently disbursing funds to victims and appears to be redirecting the money toward social development.

**South Sudan** has a transitional justice framework to address the conflict with Sudan that preceded South Sudan's independence and the post-independence internal conflict that has been ongoing since December 2013. The Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (ARCISS) contains a comprehensive transitional justice framework and requires the creation of a hybrid court, truth commission, and reparations authority. However, ongoing violence in the country has prevented the implementation of the agreement.

**Sri Lanka** needs to redress the gross and serious violations that occurred during the internal armed conflict between the government and the Liberation Tigers of Tamil Eelam (1983–2009). In a UN Human Rights Council Resolution in 2015, the government committed to create transitional justice mechanisms, including a truth and reconciliation commission, an office of missing persons, and an office for reparations. Due to a lack of political will, the government has established only the office of missing persons, which has not been operationalized yet.

**Uganda** has implemented reparations to address the internal armed conflict between the government and the Lord's Resistance Army (1986–2006). Uganda does not have a comprehensive transitional justice policy, but domestic courts and a traditional justice process provide avenues for reparations. A draft national transitional justice policy, including criminal justice, traditional justice, truth, and gender-sensitive reparations processes, is stalled in parliament on account of inadequate political will. Furthermore, since Uganda is a state party to the Rome Statute of the ICC, if guilty verdicts are issued, victims may be entitled to restitution, compensation, and rehabilitation from its Trust Fund for Victims.

**States of the former Yugoslavia** have implemented reparations to address the armed conflicts following the disintegration of Socialist Federal Republic of Yugoslavia in June 1991: in **Bosnia and Herzegovina** (1992–1995), **Croatia**

(1991–1995), and **Kosovo** (1998–1999). While some forms of reparations generally exist, such as physical disability benefits or medical care, others are not led by the state and are instead supplied by civil society, such as psychosocial care. There is also disparity in how the states in this region address conflict-related sexual and gender-based violence.

## II. Methodology

This report is the result of a nine-month research project on the establishment and implementation of reparations since the adoption of the Basic Principles in 2005. Each of the five GIJTR Consortium partners was responsible for researching the reparations frameworks and implementation of reparations in different states. In addition to desk research, they gathered qualitative and quantitative data from civil society, including victims' groups, victims' associations, and non-governmental organizations; human rights lawyers and advocates; international organizations; and governmental organizations that work on reparations. The data collection may be limited by the project's geographic scope, which is diverse but could not include all countries where reparations efforts are underway, and by the use of mostly self-reported information.

Using the available information, each partner wrote detailed case studies contextualizing the gross violations of international human rights law and/or serious violations of international humanitarian law (gross and/or serious violations), describing the reparations framework, and evaluating the successfulness of implementation efforts. It should be noted that because reparations measures are frequently modified throughout the implementation process, the findings are based on each country's reparations landscape at the time of writing. The case studies, which will be published as an appendix to this synthesis report, analyze reparations measures through the lens of the Basic Principles.

Based on the 12 case studies, the five GIJTR Consortium partners identified overarching themes that have affected the implementation of reparations. To help overcome these thematic challenges, the five GIJTR Consortium partners developed three sets of recommendations. The first set addresses gaps in the legal framework (the Basic Principles) and recommends the clarification,

modification, and expansion of the principles and guidelines. The second set draws on the successful and unsuccessful experiences from the case studies to recommend how states can improve the implementation of reparations. The third and final set suggests ways that civil society may improve the implementation of reparations without shifting the state's responsibility to provide reparations to other stakeholders.

# Key Findings

This part of the report presents non-exclusive examples from the case studies that highlight key findings on the implementation of reparations since the adoption of the Basic Principles in 2005. Each section provides select recommendations for policymakers (for the full recommendations for both policymakers and civil society, see "Recommendations").

Section I describes different sources of reparations, such as truth commission recommendations, criminal judgments, reparations programs that operate independently of other transitional justice mechanisms, and comprehensive transitional justice policies that include reparations. Section II underscores the role of access to information in enabling victims' understandings of their specific rights and how to receive benefits. Section III discusses select categories of victims of gross violations of international human rights law (gross violations) and serious violations of international humanitarian law (serious violations) that are often deprioritized or excluded. Section IV covers select modes of distributing reparations, including as collective reparations, development-type or humanitarian assistance initiatives, and urgent interim reparations. Section V examines considerations of time, such as when reparations are implemented and statutes of limitations. Section VI outlines the need for transparency and oversight mechanisms. Section VII notes the invaluable contributions of the international community, civil society, and victims throughout the reparations process while stressing that states bear the primary responsibility for providing reparations.

## I. Sources of Reparations

The existence of different sources of reparations increases victims' access to reparations. Reparations can be (1) attached to other transitional justice mechanisms, (2) reparations programs that operate independently of other transitional justice mechanisms, or (3) part of a comprehensive transitional justice policy.

## A. Reparations Recommended by Truth Commissions

Truth commissions often make recommendations on reparations, such as which gross violations of international human rights law and/or serious violations of international humanitarian law (gross and/or serious violations) should be covered, what form reparations should take, how much compensation to award victims, and how reparations should be delivered. Most of the reparations programs in the case studies have relied on truth commission recommendations, which is a trend seen in many other reparations programs as well.[7] Since truth commission recommendations on reparations are frequently non-binding, governments are often free to exercise political discretion in implementing them.

**Sierra Leone's** truth commission made recommendations on reparations that ranged from legally binding to suggestive. These recommendations have not been consistently implemented. For instance, the government has not always implemented binding recommendations, such as one to repeal criminal libel laws, but has implemented suggestive recommendations, such as one to create a police oversight mechanism. **South Africa's** truth commission included a Reparations and Rehabilitation Committee that developed recommendations for the government. While its recommendations on reparations targeted the government, they also highlighted the role of businesses and civil society in supporting the fulfillment of reparations.[8] In **Morocco**, the government was only obligated to implement truth commission recommendations directly tied to compensation. State institutions are not obligated to follow non-compensatory recommendations.

**To help ensure the implementation of reparations recommended by truth commissions, truth commissions should be given the ability to make binding recommendations on reparations.**

---

7 Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, ¶ 64, U.N. General Assembly, U.N. Doc. A/69/518 (October 14, 2014) (by Pablo de Greiff).

8 South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee, "Reparations and the Business Sector," in *Report of the Reparation & Rehabilitation Committee* 6, sec.2 (1998): 140–55, http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf; South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee, "Reparations and Civil Society," in *Report of the Reparation & Rehabilitation Committee* 6, sec.2 (1998): 156–59, http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf.

## B. Reparations Attached to Criminal Judgments

Criminal courts that are mandated to provide reparations are another possible avenue of access to reparations. Notably, criminal courts are mandated to grant reparations only after a guilty verdict.

After guilty verdicts, the International Criminal Court (ICC) is mandated to issue individual and collective material reparations in the forms of restitution, compensation, and rehabilitation. The ICC is accessible to victims in **Kenya**, **Libya**, **Uganda**, and other states parties to the Rome Statute of the ICC. The ICC has a Trust Fund for Victims that can supply the financial resources to implement material reparations if the convicted defendant is indigent. The court can only provide restitution, compensation, and rehabilitation — it cannot deliver symbolic reparations in the forms of guarantees of non-repetition or satisfaction beyond judicial decisions and sanctions. This is the opposite of the situation that exists in **Cambodia**, where victims are only entitled to victim-designed symbolic, collective reparations from the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC). The ECCC is the only state-supported source of reparations and, unlike **South Africa's** truth commission, the court cannot make recommendations to the government. The ECCC only awards collective reparations because the large number of victims rendered individual reparations, such as compensation, extremely difficult. In the absence of other transitional justice mechanisms, victims have not been able to receive reparations for individual harms. Furthermore, the slow pace of the ECCC, coupled with the lack of different sources of reparations, has precluded many victims from receiving even collective reparations.

In order to supplement the retributive function of courts, states should establish a victims' fund and mandate courts to award material and symbolic reparations — as individual and, where communities were targeted and experienced gross and/or serious violations as a group, collective reparations — using the fund as necessary.

## C. Reparations Programs in the Absence of Other Transitional Justice Mechanisms

Reparations programs can also exist in the absence of other transitional justice mechanisms. This situation is problematic since victims may perceive such

standalone reparations programs as the state's attempt to buy their silence through the provision of benefits. **Nepal** illustrates some of the challenges with delivering reparations through a standalone reparations program that is not supplemented by other mechanisms. For a few years, Nepal only had an urgent interim reparations program; the truth commission followed in 2014. The reparations program has excluded victims of torture and sexual and gender-based violence (SGBV). It has problematically functioned more like a humanitarian assistance program than a reparations program by broadly conferring compensation and failing to recognize beneficiaries as victims. Furthermore, the state has not acknowledged its responsibility to provide reparations and has instead attributed that responsibility to the actual perpetrator. The presence of only one flawed reparations mechanism that blocked whole categories of victims from accessing benefits highlights the need for a more comprehensive approach to reparations.

**As part of a comprehensive transitional justice policy, states should establish a state-financed independent reparations body that is not directly attached to court judgments or truth commission recommendations.**

### D. Comprehensive Transitional Justice Policy, Including a Reparations Program

Victims have greater access to reparations in states that have holistic transitional justice mechanisms, such as criminal prosecutions, particularly those in courts that can grant reparations; truth commissions, particularly those that can make recommendations on reparations; and independently operating reparations programs. Comprehensive transitional justice policies provide victims with different channels through which to access reparations. For instance, a standalone reparations program can offset the gaps left by reparations measures that flow from criminal judgments or truth commission recommendations, which are respectively restricted by the issuance of guilty verdicts and the gross and/or serious violations covered by the truth commission's mandate. Notably, the case studies do not indicate that states should sequence reparations in any particular order beyond demonstrating the need for integration and the coordination among transitional justice mechanisms in order to achieve victim recognition, trust, reconciliation, and

the rule of law.[9] However, it is concerning that some states have implemented demobilization, disarmament, and reintegration (DDR) programs before — or even in the absence of — reparations programs. This may send the message that the state prioritizes addressing the situation of ex-combatants over redressing the harms suffered by victims, which in turn may signal that bearing arms is the only way to receive benefits from the state.[10]

**Sierra Leone** had complementary truth and justice processes. The truth commission made recommendations for reparations, and the hybrid court judicially sanctioned perpetrators, which constitutes satisfaction. However, the court and the truth commission sometimes faced difficulties in coordinating their work.[11] In **Uganda**, high courts can order compensation after a conviction. The Uganda Human Rights Commission can also direct the payment of compensation. Unfortunately, the draft transitional justice policy that includes a reparations program is awaiting adoption by the Ugandan Parliament. As another example, once implemented, the Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of **South Sudan** (ARCISS) would yield a hybrid court, truth commission, and reparations authority. The hybrid court would award reparations, the truth commission would make recommendations on the form and amount of reparations, and the reparations authority would provide material support to those whose property was destroyed by the conflict.

**States should integrate and coordinate reparations with criminal prosecutions, truth processes, and institutional reform as part of a comprehensive transitional justice policy.**

---

9 For a discussion of the sequencing of criminal trials and truth commissions as applied to Sri Lanka, see Indumini Randeny and Isabelle Lassée, *The Politics of Sequencing: A Threat to Justice?* (Colombo: South Asian Centre for Legal Studies, 2016), http://sacls.org/images/publications/reports/THE_POLITICS_OF_SEQUENCING_A_THREAT_TO_JUSTICE.pdf.

10 For further reading on the relationship between DDR and reparations programs, see Pablo de Greiff, "DDR and Reparations: Establishing Links Between Peace and Justice Instruments," in *Building a Future on Peace and Justice*, eds. Kai Ambos, Judith Large, and Marieke Wierda (Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009), 321–55.

11 Elizabeth M. Evenson, "Truth and Justice in Sierra Leone: Coordination Between Commission and Court," *Columbia Law Review* 104, no. 3 (2004): 730–67; Abdul Tejan-Cole, "Sierra Leone's 'Not-So' Special Court," in *Peace versus Justice? The Dilemmas of Transitional Justice in Africa*, eds. Chandra Lekha Sriram and Suren Pillay (Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009).

## II. Access to Information

For victims to utilize reparations mechanisms and receive reparations, they must be aware of the different sources of reparations. Although the Basic Principles direct states to enable access to information about gross and/or serious violations and reparations mechanisms, victims have not always enjoyed this right in practice.[12] States do not always have the capacity to spread information to all victims, and poor infrastructure and other obstacles can further reduce the reach of public awareness campaigns. Other times, states have even withheld information.

### A. Access to Information about Reparations Mechanisms

Infrastructure and geography have impeded victims' access to information about reparations mechanisms. **Sierra Leone** held a public awareness campaign about reparations and employed mobile teams to register victims, but poor infrastructure and socioeconomic barriers prevented some rural and remote victims from receiving information about registration. Victims were thus unable to access either the information about reparations or the program itself. In **Croatia** and **Kosovo**, victims have not always known about the range of benefits for which they qualify and thus have not come forward to claim them from the appropriate mechanisms.

**In collaboration with civil society, states should provide all victims with information about reparations mechanisms through different and accessible means, including by employing mobile education units, holding public awareness campaigns, and establishing a victim outreach division.**

12 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, G.A. Res. 60/147, ¶ 24, U.N. Doc. A/RES/60/147 (Dec. 16, 2005), http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx.

### B. Access to Information about Gross and/or Serious Violations

Reparations measures that entail both the verification of the facts and the public disclosure of the truth tie into victims' right to access information about the root causes and circumstances of gross and/or serious violations. When states withhold this information, they fail to recognize victims as rights-holders who are entitled to this knowledge. **Morocco** is an example of a state in which information about gross and/or serious violations exists in the truth commission report but is not publicly available. Although the report contains the names of suspected perpetrators, the king is not obligated to release this information. Similarly, the government of **Serbia** has refused to disclose information that would lead to the discovery of the remains of disappeared Kosovar Albanians who were killed and transported to mass graves in Serbia.[13] Serbia's lack of disclosure has denied families their rights to know the whereabouts and fates of their relatives and to access information about gross and/or serious violations.

**States should demonstrate their commitment to proactively disclosing information about gross and/or serious violations, including by adopting an access to information policy that details the scope of the right to access state-held information about violations, the state's strategies for making available information about violations and how to access reparations mechanisms, and how victims can request information.**

## III. Hierarchies

Whatever the source, the definition of who is eligible for benefits affects the comprehensiveness of reparations programs. The exclusion or de-prioritization of certain types of victimization and gross and/or serious violations defeats the goals of reparations to recognize victims, rebuild trust, and foster reconciliation. In spite of this, some reparations have prioritized certain victims and types of victimization to the detriment of others.

13 Humanitarian Law Center, *Dossier: "The cover-up of evidence of crimes during the war in Kosovo: THE CONCEALMENT OF BODIES OPERATION"* (Belgrade: Humanitarian Law Center, 2017), http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/01/Dosije_OPERACIJA_SKRIVANJA_TELA._eng.pdf.

**Reparations frameworks should strive to define "victim" inclusively, broadening the definitions of gross and/or serious violations to include a range of violations, and should avoid excluding or hierarchizing individuals on the basis of their gender or political, racial, national, ethnic, cultural, or religious background.**

### A. Victims' Identity

Some reparations programs have deprioritized certain victims based on their identity. **Peru's** reparations program has excluded members of subversive organizations, such as the Shining Path or the Túpac Amaru Revolutionary Movement. This was problematic because many of their members experienced otherwise eligible gross and/or serious violations, such as torture, but were ignored on the basis of their political affiliation. In **Morocco**, the truth commission did not hold televised public hearings in Western Sahara, reinforcing the marginalization of the Sahrawi people. Excluding certain groups based on their identity implies that the state does not recognize such individuals as rights-holders and is not committed to reintegrating them into society.

#### 1. Civilian Status

In the **states of the former Yugoslavia**, reparations frameworks have prioritized veterans over civilians. For instance, to qualify for compensation, there is a lower threshold of physical injury for veterans than civilians in **Bosnia and Herzegovina**, **Kosovo**, and **Serbia**, which makes it easier for veterans to receive money. Additionally, a law passed in 2004 in **Kosovo** continues to grant reparations to veterans injured from 1997 through 1999 but only awards reparations to civilians injured between February 27, 1998 and June 20, 1999. This law has afforded veterans a larger timeline for injuries than civilians.

**Reparations frameworks should apply the same timeline for injuries of civilians and combatants.**

#### 2. Women

Women and girls have gendered experiences of gross and/or serious violations, including through SGBV. However, reparations have often failed

to treat their harms suffered in a gender-sensitive and gender-responsive manner, further entrenching gender discrimination and inequality.[14] Instead of over-emphasizing negative examples, this subsection highlights some positive ways that reparations have responded to the situation of women and girls.

Both **Morocco** and **Uganda** demonstrate the use of the law and legal reform to address the gender-specific needs of women and girls. When traditional inheritance laws in **Morocco** prevented women from receiving compensation for the disappearances or deaths of their husbands, the truth commission awarded wives compensation as the spouses of the victims, thus overlooking their gender. This contributed to legal reform and the abolition of family law provisions that discriminated against women. As an illustration of a domestic justice system that penalizes wartime violence against women, the courts in **Uganda** have ordered the imprisonment of and the payment of compensation by fighters in the Lord's Resistance Army (LRA) who abducted, sexually enslaved, or defiled women and girls. Once adopted, the draft transitional justice policy will recognize unique experiences of conflict, including those of abducted women who had children in captivity.

**Reparations frameworks and their implementation should respond to gendered experiences and impacts of gross and/or serious violations, such as sexual violence, including through institutional reform to enable women to seek justice and receive benefits.**

### B. Types of Gross and/or Serious Violations and Harms Suffered

Achieving complete comprehensiveness is difficult and, to date, no reparations program has done so. States may need to make decisions about which gross and/or serious violations to cover. When states have made such decisions, they have sometimes resulted in the prioritization of certain types of violations while sometimes ignoring even commonly experienced harms.

14 For further reading on women and reparations, see Ruth Rubio-Marín, "The Gender of Reparations in Transitional Societies," in *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, ed. Ruth Rubio-Marín (New York: Cambridge University Press, 2009), 63–120. For further reading on the challenges in pursuing gender transformative reparations, see Margaret Urban Walker, "Transformative Reparations? A Critical Look at a Current Trend in Thinking about Gender-Just Reparations," *International Journal of Transitional Justice* 10 (2016): 108–25.

**In collaboration with civil society, states should consult communities on their experiences and needs for reparations, educate communities about available reparations mechanisms and how to access them, solicit and respond to feedback on the implementation process, and manage victims' expectations about the reparations process and outcomes.**

### 1. Mental Harms

Mental harms are both distinct harms and ones that follow the experience of physical violations or bearing witness to violations. However, reparations have often overlooked the mental scars left by conflict, which is a prerequisite to achieving the social reconstruction goals of reparations: trust and reconciliation.[15] For example, **Nepal's** reparations program originally encompassed only physical harms. Since the psychosocial support part of the program began, it has blocked victims of torture and SGBV from accessing such services, downplaying the trauma that accompanies torture and SGBV. Similarly, although all **states of the former Yugoslavia** recognize physical harms, they lack a coordinated psychosocial support system.

### 2. Sexual and Gender-Based Violence (SGBV)

SGBV tends to predominately target women and girls, but men and boys have been victims as well. Consequently, redressing SGBV can defeat gender hierarchies and discrimination against women.[16] Noting that some reparations programs, such as **Nepal**, have excluded victims of SGBV, the following case studies demonstrate the progressive approach of others.

---

15 For further reading on victims' individual needs for psychological healing as part of reparations programs, see Brandon Hamber, "Narrowing the Micro and Macro: A Psychological Perspective on Reparations in Societies in Transition," in *The Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 560–88.

16 For further reading on sexual violence and reparations, see Colleen Duggan and Adila M. Abusharaf, "Reparation of Sexual Violence in Democratic Transitions: The Search for Gender Justice," in *The Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 623–49; Colleen Duggan and Ruth Jacobson, "Reparation of Sexual and Reproductive Violence: Moving from Codification to Implementation," in *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, ed. Ruth Rubio-Marín (New York: Cambridge University Press, 2009), 121–61.

As positive examples, **Croatia** has addressed SGBV, especially in comparison to other **states of the former Yugoslavia**. Croatia adopted legislation that provides medical, psychosocial, legal, and housing assistance as well as monetary compensation to victims of SGBV. **Libya's** Decree 119 of 2014 explicitly grants victims of SGBV the right to reparations in order to fill gaps left by the Law on Transitional Justice of 2013, which had not recognized these victims. Neither law has been put into practice yet. In contrast to Libya's progressive evolution, **Nepal's** reparations program has continued to ignore victims of torture and SGBV. There are also concerns related to certain traditional justice practices. For example, **Uganda's**, *Mato Oput* ritual, involves a perpetrator and victim drinking from the same gourd and has re-traumatized and re-victimized rape victims, especially victims of mass rape who must share the herb with all their rapists.

### 3. Disappearances

Disappearances, like SGBV, are a common feature of conflict and authoritarianism. Without information about the whereabouts of their disappeared relatives, families continue to hope they will return alive. When programs distribute more benefits to families of deceased persons, families of disappeared persons have felt pressured into declaring deaths in order to qualify for material benefits. Declaring the deaths of their relatives without knowing the truth can be highly traumatic for the remaining family members.

Fortunately, some states have taken positive steps to spare families any additional trauma. **Kosovo** has not required victims to declare deaths and **Peru** created a new legal category of victims of disappearances so families did not have to declare deaths in order to receive benefits following civil and inheritance claims. On the other hand, the reparations program in **Nepal** has assumed that disappeared persons would eventually reappear and that any economic loss due to disappearance was temporary. Based on this assumption, the government has awarded a greater amount of aid to the families of deceased persons than to the families of disappeared persons. Consequently, some families have declared deaths in order to receive the larger amount of much-needed compensation.

## IV. Distribution of Reparations

Reparations can be distributed in different ways but must be framed as and understood as reparations. At a minimum, reparations must acknowledge the state's responsibility for gross and/or serious violations and for providing benefits to specifically redress victims. The framing is especially important for development-type initiatives that seek to recognize and redress victims.

### A. Collective Reparations

Reparations can be distributed to individuals or collectives. Collective reparations are employed to address the victimization of communities that were targeted and experienced gross and/or serious violations as a group.[17]

**Morocco** used collective reparations to deal with both violations perpetrated within communities and the socioeconomic vulnerability of communities caused by authoritarianism. The truth commission recommended collective reparations in 11 regions in 2005 to remedy past abuses suffered by those communities as a result of repression, lack of public services, or the presence of former secret government detention centers. Morocco's collective reparations program had economic and symbolic dimensions. The economic dimension sought to address the economic and social needs of affected communities, including through socioeconomic development and by improving the situation of women and children. The symbolic measures focused on memory preservation, including through the construction of memorials and the transformation of former detention centers into social, cultural, and economic centers.[18] In **Peru**, to address the displacement of communities by the Maoist insurgency, the reparations program has provided benefits to both victims of collective violations, including through a program for rebuilding and assigning rural housing, and victims of individual violations, including through the provision of technical and financial assistance to displaced persons so they can repair their provisional dwellings.

17 For further reading on collective reparations and additional case studies, see International Center for Transitional Justice (ICTJ), *The Rabat Report: The Concept and Challenges of Collective Reparations* (New York: ICTJ, 2009). https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-English.pdf.

18 International Coalition of Sites of Conscience, "Transforming Sites of Detention: A Review of and Roadmap for Reparations and Memorialization in Morocco" (unpublished report, New York, 2011), 7–13.

In **Cambodia**, where the Khmer Rouge's policies and practices caused the deaths of an estimated 1.4 to 2.2 million people, the ECCC only awards collective reparations due to the large number of victims. Although sheer numbers may be a necessary consideration, the occurrence of mass atrocities does not necessarily preclude the provision of individual reparations. In the **states of the former Yugoslavia**, where atrocity crimes killed at least 130,000 people, states have distributed individual reparations, including in the form of compensation and medical care. As an example of how this looks at the international level, the ICC has a Trust Fund for Victims that can supply the financial resources to implement material reparations in the forms of restitution, compensation, and rehabilitation if the convicted defendant is indigent.

**Following mass atrocities, states should distribute collective reparations to address the harms suffered by communities of victims while also taking steps to distribute individual reparations, including by allocating an annual budget and first awarding material benefits to victims who are most in need.**

### 1. Structural Discrimination

Redressing the collective dimension of gross and/or serious violations through reparations can contribute to the elimination of structural harms and ongoing marginalization. In this manner, institutional reform can guarantee non-repetition.[19] Conversely, its absence demonstrates the state's failure to build trust, including by recognizing the prevalence of structural discrimination.

Despite the end of apartheid and the adoption of the new constitution that recognizes economic and social rights as fundamental rights in 1994 (for the Interim Constitution) and 1996 (for the Final Constitution), Black **South Africans** have continued to face significant socioeconomic challenges. Specific reparations measures regarding the economic divide were proposed but have gone unimplemented. For instance, the truth commission recommendation to tax and redistribute the resources of businesses would help alleviate poverty,

19 For further reading on institutional reform to address violations of economic and social rights in Nepal and South Africa, see Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights* (Geneva: United Nations, 2014), 44–51, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05.pdf.

narrow the economic divide, and promote equality, but the state has not implemented it. As another example, in **Sri Lanka**, the post-independence discrimination against the Tamil people was a root cause of conflict. While Sri Lanka is reforming its constitution, the current draft retains the centralized, unitary nature of the government and the prominent status of Buddhism, which Tamils and other minority communities typically do not practice. By doing so, the government has ignored the Tamil people's demands for federalism and ethnoreligious equality.

**States should undertake institutional reform, including legal and economic reform, to address structural discrimination that collectively victimizes whole groups.**

### B. Development-Type Initiatives

Some reparations are provided through development-type initiatives that seek to recognize victims or provide redress for communities that suffered collective harms. This approach is controversial, but since states have argued that reparations compete with resources for development, the linkages between reparations and development warrant further discussion.[20] For instance, **Peru's** reparations program has delivered infrastructure development to victim communities who did not know that the development-type initiatives were intended as reparations. Similar to **Nepal**, which employed a humanitarian assistance initiative as reparations, **Peru** did not advertise the infrastructure development as benefits for victims entitled to reparations. The examples of **Nepal** and **Peru** respectively underscore the need for states to clearly indicate when humanitarian assistance or development-type initiatives are the vehicle for reparations so such projects recognize victims and acknowledge the state's responsibility for gross and/or serious violations and for providing reparations.

**When states establish development-type initiatives that seek to recognize victims or provide redress for communities that suffered collective harms,**

20 For further reading on the synergies between reparations and development, see Naomi Roht-Arriaza and Katharine Orlovsky, "A Complementary Relationship: Reparations and Development," in *Transitional Justice and Development: Making Connections*, eds. Pablo de Greiff and Roger Duthie (New York: Social Science Research Council, 2009), 170–213. https://www.ictj.org/publication/transitional-justice-and-development-making-connections.

**states should publicize them as reparations with the purpose of acknowledging the victims and their suffering and taking responsibility for gross and/or serious violations.**

### C. Traditional Justice Processes

Traditional justice processes can give a further basis for reparations, particularly when they are formally incorporated into a reparations scheme. **Uganda's** *Mato Oput* is a traditional justice mechanism that aims to heal communities and reconstruct social relationships. During the ceremony, a perpetrator and victim share meat and drink a bitter herb from the same gourd. This process may be healing for some victims but re-traumatizing for others, such as rape victims who must share the herb with their rapists. Afterward, the perpetrator compensates the victim with money or cattle for their harms suffered. It must be stressed that the perpetrator's payment of compensation does not foreclose the state's responsibility to recognize and redress victims. As an example of a state that intends to note the value of traditional processes, **South Sudan's** reparations framework calls for the incorporation of traditional mechanisms into formal reparations measures and programs. The truth commission that would follow the implementation of the ARCISS would recommend guidelines regarding the type and size of reparations and, where appropriate, these guidelines would draw on existing traditional mechanisms and processes.

**Traditional, informal, and community-led justice mechanisms and processes should be considered for their potential to provide reparations and, where appropriate, be incorporated into formal reparations programs.**

## V. Timing

The promptness of reparations is necessary to recognize victims, rebuild trust, and foster reconciliation quickly enough that victims can enjoy and participate in these processes.

## A. Timing of Implementation

Most of the reparations in the case studies were implemented after the end of gross and/or serious violations, but reparations can be implemented both during and after the occurrence of violations. In determining when to implement reparations, states may need to consider issues of sequencing.

**States should provide reparations "promptly," within a timeline defined by their reparations framework but not later than within the lifetimes of living victims and of the eligible family members of deceased and disappeared persons.**

### 1. Urgent Interim Reparations

Because of the time required to establish and implement a comprehensive reparations program, urgent interim reparations are used to address the immediate needs of victims, such as the need for medical and psychosocial care, and to avoid causing irreparable harm to victims. The presence of urgent interim reparations does not preclude the need for a comprehensive reparations program as soon as possible.

**Sierra Leone** has a comprehensive transitional justice policy, including a reparations program. It has also granted urgent interim payments and emergency rehabilitative surgeries. On the other hand, since the end of conflict over a decade ago, **Nepal's** interim reparations program remains the only source of reparations. Although the interim program originally had a short mandate, because of unsuccessful implementation, the government has continued to extend its mandate instead of creating a comprehensive reparations program.

**States should promptly implement interim reparations to address urgent needs, such as the need for medical and psychosocial rehabilitation, without prejudice to the prompt establishment of a comprehensive reparations program.**

### 2. During Ongoing Gross and/or Serious Violations

Ceasefires and public apologies are examples of reparations that provide satisfaction. In both **Libya** and **South Sudan**, where violence is ongoing, communities have established local-level ceasefires and reconciliation plans. Due to the lack of effective national-level ceasefires or reconciliation plans, communities and tribes in western **Libya** have negotiated their own. The local-level initiatives appear to hold promise, but the government has not formally endorsed them. Similarly, local-level peace and reconciliation forums have supplemented the limited implementation of the ARCISS in **South Sudan**.

Public apologies are symbolic reparations that, assuming there is political will, can be implemented relatively easily at any time.[21] During the conflict in **South Sudan**, the president made a publicly televised apology to victims for their war-related suffering. In his apology, he said that individual perpetrators will be held accountable for their crimes.[22] Notably, state apologies, which recognize and take responsibility for gross and/or serious violations, are insufficient as reparations unless they are accompanied by material reparations that alleviate the harms suffered by victims.

**Even during ongoing gross and/or serious violations, states should support reparations measures such as truth and documentation initiatives, particularly to gather information from victims to shape a comprehensive reparations program; communal healing processes; and local-level ceasefires.**

### 3. After the End of Gross and/or Serious Violations

The implementation of reparations must begin promptly and redress victims within their lifetimes. This is unfortunately not always the case. For instance, the ECCC was established nearly three decades after the end of the **Cambodian** genocide. The deaths of both victims and some senior leaders of the Khmer

21 For further reading on apologies as a symbolic reparations measure, see International Center for Transitional Justice (ICTJ), *More Than Words: Apologies as a Form of Reparation* (New York: ICTJ, 2015), https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Apologies-2015.pdf.

22 "President Kiir Apologises for the December 2013 War," *Sudan Tribune*, last modified January 8, 2016, http://www.sudantribune.com/spip.php?article57630.

Rouge have denied victims satisfaction through judicial decisions affirming their rights and dignity or judicial sanctions against perpetrators.

### a. Vetting and Lustration

After gross and/or serious violations, states need to guarantee the safety of victims and non-repetition of harms, which can be achieved through different types of institutional reform, including vetting and lustration. The implementation of vetting and lustration programs can help rebuild trust and lend legitimacy to the government while their absence can foster mistrust and impunity, particularly if the state was a perpetrator. Since vetting and lustration processes are susceptible to political manipulation, they must be transparent, formalized, and based on the individual's behavior in order to contribute to the rule of law.[23]

Vetting and lustration have yet to occur in several of the countries referenced in this report. **Kenya's** truth commission named specific individuals who should be blocked from public office because they committed gross violations, but the government has not vetted the public sector yet. In **Serbia**, suspected war criminals have remained in positions of power due to the lack of prosecutions of high-level perpetrators in the region. **Sri Lanka** is another state that has not vetted the security sector. In addition, as a result of militarization in the predominately Tamil north-east part of the country, suspected war criminals have resided among and re-traumatized the Tamils there. Militarization has enabled security forces to continue perpetrating human rights violations, including the suppression of civic and political activism and sexual violence against women.[24]

23 For further reading on vetting and lustration processes as guarantees of non-repetition, see Alexander Mayer-Rieckh. "On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms," in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, eds. Pablo de Greiff and Alexander Mayer-Rieckh (New York: Social Science Research Council, 2007), 482 – 520, https://www.ictj.org/publication/justice-prevention-vetting-public-employees-transitional-societies; Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, ¶¶ 37–42, U.N. General Assembly, U.N. Doc. A/67/368 (September 13, 2012) (by Pablo de Greiff).

24 Adayaalam Centre for Policy Research (ACPR) and People for Equality and Relief in Lanka (PEARL), *Normalising the Abnormal: The Militarisation of Mullaitivu* (Washington, D.C.: ACPR and PEARL, 2017), http://pearlaction.org/publication/normalising-the-abnormal-the-militarisation-of-mullaitivu-district/.

Some states that have considered vetting and lustration have taken different approaches to reforming the public sector. **Libya** passed a law to ban individuals who held positions under Qadhafi from the public sector for 10 years. The sweeping removals punished individuals for their political affiliation rather than their actions, and they were akin to victor's justice. This process has not rebuilt trust or promoted the rule of law in Libya. Unlike **Libya**, in **Sierra Leone**, the truth commission did not recommend vetting the public sector on account of the potential for political manipulation and vengeance as well as the impractically high number of removals.

**States should establish and implement transparent vetting and lustration processes that target clearly defined public sector positions and include protections against purges of individuals based on their identity or political affiliation instead of their individual actions.**

### B. Time Limits for Claiming Reparations

Statutes of limitations and timeframe in which documentation must be gathered have both restricted the time victims have to claim benefits. Statutes of limitations help ensure fairness for defendants, including by protecting them from being forever exposed to claims; the "ordinary" presumption is that interested plaintiffs would not wait long before filing claims. However, in "extraordinary" situations of gross and/or serious violations, victims may not come forward to claim their benefits if they are afraid of reprisals or expect impunity, especially if the perpetrators are in power.[25] The following case studies illustrate the obstacles posed by statutes of limitations and other time limits.

For reparations claims, **Bosnia and Herzegovina** had originally required medical proof obtained "soon after the injury occurred"; this was later extended to one year after the injury. This time limit overlooks the fact that many injured during the conflict did not receive medical documentation. Furthermore, each of the **states of the former Yugoslavia** has a statute of limitations of five years, which precludes victims from claiming compensation today or in the future. As another

25 Jaime Malamud-Goti and Lucas Grosman, "Reparations and Civil Litigation: Compensation for Human Rights Violations in Transitional Democracies," in *The Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 539–59.

example, the expiration of **Nepal's** 35-day statute of limitations on rape over a decade ago means that victims of wartime rape cannot pursue criminal cases anymore. Since the reparations program has excluded rape victims, the unfairly short statute of limitations closed their only remaining avenue of redress.

**Taking into consideration the time needed to gather necessary documentation and the circumstances of victims, particularly of victims of sexual violence who may need additional time to cope with their trauma before coming forward to claim benefits, states should avoid establishing unfairly short statutes of limitations for reparations claims.**

## VI. Monitoring, Evaluating, and Improving the Implementation of Reparations

Transparency, oversight mechanisms, and strong institutions are needed to independently monitor and evaluate reparations initiatives and the state's implementation progress. These elements enable the state to improve the implementation of reparations and apprise victims of the process, contributing to rebuilding trust between victims and the state.

### A. Transparency

Transparency in the definitions, frameworks, and implementation of reparations helps explain why certain victims receive benefits and others do not. It helps victims understand the state's decision-making considerations, affecting their right to access information about reparations. Lack of transparency also renders difficult, or even forecloses, attempts by international and civil society actors to monitor and evaluate the effectiveness of the implementation of reparations and the delivered reparations.

Thus far, **South Africa's** fund has only paid victims one-fourth of the truth commission's recommended ZAR 120,000 (approximately $9,700 as of January 2018) per victim. The failure to explain this reduced sum is concerning because ZAR 1 billion (approximately $80,900,000 as of January 2018) remains unused in the fund while victims have continued to live without their entitled reparations. As another example, a lack of transparency has affected the ability of **Sri Lanka's** Office of Missing Persons to promote trust. The office, established

in 2017, has not publicized the timeline, investigation methods, or mechanisms for the search for disappeared persons. Trust-building is important in states like Sri Lanka, where a significant sector of the population has lost faith in the government's commitment to transitional justice mechanisms, including the state's ability to deliver reparations.

**Reparations frameworks should clearly explain their criteria for distributing reparations and for determining the amount of reparations.**

### B. Independent Oversight Mechanisms

Independent oversight mechanisms monitor implementation and enable states to improve their efforts. Although most of the case studies have not used independent monitoring, some positive examples exist. After **Kenya's** post-election violence, in which police were a perpetrator, the parliament established an independent oversight authority giving civilians the power to monitor and investigate the police, which is a guarantee of non-repetition. Since then, Kenyan politicians have claimed this body has given civilians too much power and called for its dissolution. Fortunately, it has remained operational. Another positive outcome may result from **South Sudan's** Joint Monitoring and Evaluation Committee, an oversight body composed of national and international actors that was created to facilitate the implementation of the ARCISS. Furthermore, once the ARCISS is implemented, an executive body would oversee a reparations fund for victims.

**States should establish an independent oversight mechanism to ensure the transparent implementation of reparations, evaluate and modify implementation efforts as necessary, and sanction state and non-state actors who do not fulfill their reparations obligations.**

### C. Corruption and Weak Institutions

Corruption implicates issues of privilege and fairness, which has affected the distribution of reparations and who gets reparations, regardless of formal definitions of "victim" under reparations frameworks. The following case studies illustrate implementation challenges stemming from corrupt institutions.

In **Cambodia**, corruption in the judicial process has impeded the ECCC's ability to mete out justice and consequent reparations. This is partly because the prime minister, prosecutors, and judges have refused to cooperate in prosecuting additional suspects, especially members of the government who were previously in the Khmer Rouge. In turn, this has reduced the number of opportunities for prosecutions, convictions, and court-ordered reparations. In **Nepal**, corruption has factored into determining who receives benefits through the reparations program. Political party members who review applications for reparations advocate to award victims who share their political beliefs. Even more problematically, some false victims with political connections have obtained compensation while some genuine victims without political contacts have not.

**States should ensure that the implementation of reparations is fair, including by keeping reparations mechanisms functionally separate from and outside the influence of corrupt institutions and processes.**

## VIII. Involvement of Non-State Actors in Reparations

The state bears the primary responsibility for providing reparations. However, when states have lacked political will and strength, international organizations, civil society, and victims themselves have positively influenced the implementation of reparations.

**States should engage with and coordinate the reparations contributions of international organizations and civil society without shifting the state's responsibility to provide reparations to other stakeholders.**

### A. International Organizations

When states have faced difficulties in implementing reparations, international organizations have supported state-led reparations efforts. For instance, international organizations, such as the United Nations (UN) and the International Committee of the Red Cross (ICRC), have contributed to restitution and satisfaction measures. In **South Sudan**, the Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) has assisted the government in registering and securing citizenship for internally displaced persons and stateless persons. In addition, the ICRC and other international organizations have sponsored searches for missing persons. As another example, because **Libya** affirmed the need for documentation but did not effectively implement state-led efforts to this end, several UN fact-finding missions have filled gaps in the verification of the facts and the public disclosure of the truth.

### B. Civil Society and Victims

Civil society organizations (CSOs) and victims have established and implemented reparations that recognize victims, rebuild trust, and foster reconciliation. From the outset of embarking on a reparations program, the state should consult CSOs and victims about which types of gross and/or serious violations victims prioritize and which communities to target. Such consultations should help ensure that reparations meet victims' needs. In the absence of state-led reparations, CSOs have met victims' urgent rehabilitation needs and enabled satisfaction. CSOs have faced significant resource

challenges in filling gaps in implementation, underscoring the need for the state to lead the reparations process.

### 1. Psychosocial Rehabilitation for Mental Harms

Due to states' de-prioritization of mental harms, CSOs have supplied psychosocial care and rehabilitation to victims, including in the **states of the former Yugoslavia**, where the government has not provided it, and **Uganda**, where the government's assistance is insufficient. In **Nepal**, where the reparations program and its psychosocial support component have excluded victims of torture and SGBV, families of disappeared persons formed a politically independent network of district-level associations to deliver psychosocial support to families and victims.

### 2. Documentation and Memorialization Initiatives

CSOs have undertaken documentation and memorialization initiatives in the absence of state-led efforts. These have provided satisfaction by uncovering and publicizing the truth. In **South Sudan**, CSOs have endeavored to compile the names of victims who have been killed or disappeared since 1955. Their efforts have been integral to commemorating and recognizing victims, especially in light of even the UN's difficulties in accurately tracking the rising casualties. The governments of the **states of the former Yugoslavia** have been reluctant to publicly disclose accurate information about wartime violations, a tactic that some believe was adopted to avoid admitting responsibility. The lack of accurate narratives can be seen in state education, which is highly politicized and ethnocentric, hindering trust- and reconciliation-building aims. For instance, some schoolchildren in **Kosovo** thought that 250,000 Kosovars were killed or disappeared during the 1998–1999 war. This figure does not appear in their textbooks and is 25 times higher than the commonly accepted figure. To combat the bias in state education in Kosovo and other states in the region, CSOs have launched initiatives to educate the public about the wars of the 1990s.

### 3. Advocacy

Despite resource challenges, CSOs have been key players in pressuring states to recognize victims. Examples of the advocacy roles of CSOs, including victims' groups, can be seen in **Nepal** and the **states of the former Yugoslavia.** A network

of families of disappeared persons in **Nepal** has undertaken advocacy to raise awareness of the issue of disappearances and highlight the needs of families. As part of one campaign, they held an exhibition of photographs of and items belonging to disappeared persons. Women activists from the **states of the former Yugoslavia** have worked toward raising the profile of women victims. They created the Women's Court, which that provided a space for women's voices by using a feminist approach to ensure the inclusion of women's experiences as victims and agents of change.[26] The process of instituting a women's court resulted in the establishment of a strong, permanent regional women's network, which has actively operated even after the court initiative took place in 2015. Also in the **states of the former Yugoslavia**, over 2,000 CSOs and individuals from the region formed a coalition to advocate for a regional commission (RECOM) to determine the facts about the violations committed from January 1, 1991 until December 31, 2001. The RECOM Coalition consulted 8,000 individuals about the possibility of a regional process and gathered the support of 630,000 locals, illustrating civil society's ability to mobilize affected individuals and use coalitions to amplify their voices.

### 4. Civil Litigation

Domestic courts are an avenue through which victims can seek to enforce the implementation of reparations. Although the court system is typically accessible to victims who are wealthy, well-educated, and urban, the support of CSOs and third-party law firms have enabled marginalized victims to access the justice system. As demonstrated in the different outcomes from the case studies, the end result of using domestic courts is contingent on the independence of the justice system and the state's political will to execute court judgments.

CSOs have supported victims' reparations claims in **South Africa** and the **states of the former Yugoslavia**. Civil litigation initiated by CSOs has been necessary in **South Africa** regarding compensation because the government appears to be redirecting the money in the reparations fund toward social development. CSOs have also supported litigation to provide victims with satisfaction, which

26 For further reading on the feminist approach used by the women's court, see "Introduction," in *Women's Court: About the Process*, ed. Staša Zajović (Belgrade: Women in Black and Centar za Ženske Studije, 2015), 12–20. http://www.helsinki.org.rs/doc/Womens%20Court%20About%20the%20Process.pdf.

has been important in combating the political interference that continues to affect investigations into apartheid-era crimes. For example, CSOs assisted the family of Nokuthula Simelane, an anti-apartheid activist who security forces abducted, tortured, and disappeared in 1983, in pursuing the truth about her fate and the location of her remains. Primarily concerned with learning the truth, the family filed an application in the Pretoria High Court in 2015 seeking a formal inquest into Simelane's abduction, torture, disappearance, and murder. Their activism resulted in the indictment of four apartheid-era police officers. However, litigation costs can be prohibitive for some, as seen in the **states of the former Yugoslavia**, where victims pay full legal costs if they lose a civil suit against the state. Representation by a CSO can mitigate this hurdle, but many victims have been unable to go this route and civil society capacities remain extremely limited.

It may be possible for victims to receive reparations from third-party states, particularly those grappling with their past role as historic oppressors. For instance, with the help of a British law firm, five elderly Mau Mau fighters in **Kenya** who had been detained during the colonial period filed for compensation in the British High Court of Justice in 2009. In 2013, the British government settled, agreeing to pay £19.9 million (approximately $30 million at the time) to 5,228 claimants and construct a memorial in recognition of victims. The vast majority of the claimants received their compensation within two months, and the British government completed the memorial, located in Nairobi, in September 2015.

# Conclusion

Reparations programs are an integral part of a comprehensive transitional justice policy. Unlike other measures, reparations uniquely target victims and deliver material and symbolic benefits to recognize victims' rights. Reparations also acknowledge the state's responsibility for gross violations of international human rights law (gross violations) and/or serious violations of international humanitarian law (serious violations) and indicate their commitment to redressing victims. Moreover, the outcomes of reparations are multipronged, contributing to individual and societal healing and growth. Reparations have historically recognized victims as rights-holders, repaired and restored trust between victims and state institutions, facilitated reconciliation, and promoted the rule of law.[27] While reparations can overlap with other transitional justice processes, such as criminal prosecutions, truth initiatives, and institutional reform, they are a distinct component that should not be subsumed by or replaced with other mechanisms.

Despite the singular importance of reparations in providing tangible benefits to victims, states have continued to prioritize other transitional justice measures. Costs and sequencing arguments are among some excuses for the de-prioritization of reparations. However, experience has shown that a state's wealth does not determine whether reparations, which can take both material and symbolic forms, can be established. Regarding timing, states can benefit from shifting their focus from strict sequencing to integrating and coordinating a comprehensive transitional justice policy. In fact, since some reparations can be implemented at any time, including during the occurrence of gross and/or serious violations, they can be invaluable sources of redress to victims awaiting the end of conflict. Such misunderstandings, coupled with the lack of attention paid to reparations, necessitated the creation of the "Global Reparations Summit Project" by the Global Initiative for Justice, Truth and Reconciliation (GIJTR). From its synthesis and analysis of 12 case studies, the

27 Pablo de Greiff, "Justice and Reparations," in *The Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 451–77.

GIJTR Consortium partners uncovered several thematic considerations related to the implementation of reparations in this report, which are summarized in the next three paragraphs. Concerning, is that many of the challenges identified in this report have persisted since the publication of *The Handbook of Reparations* in 2006. This highlights the need for updated solutions to gaps in the dominant legal framework (the Basic Principles) and implementation efforts, such as the guidance contained in the following "Recommendations" part.

As a preliminary matter, states should integrate and coordinate reparations with other processes as part of a comprehensive transitional justice framework, noting that prosecutions and truth commissions can form the foundation for some reparations measures. Such an approach is essential to ending impunity while simultaneously redressing victims. Regardless of the reparations mechanism, victims must understand their eligibility for reparations and how to receive them. Therefore, given the difficulties faced by victims in accessing information, states should implement multiple approaches to educate victims about gross and/or serious violations, reparations mechanisms, and how to access them.

Naturally, a victim's ability to access and receive reparations from the state is dependent on their eligibility. Reparations frameworks should thus define "victim" inclusively, focusing on harms suffered—not the individual's gender or political, racial, national, ethnic, cultural, or religious background. Furthermore, to ensure that reparations programs adequately address the most prevalent gross and/or serious violations, states should consult communities on their experiences, as well as their needs. In addition to establishing eligibility factors, states should decide how to distribute the reparations, which can be delivered in different ways depending upon the circumstances. For instance, when states initiate development-type projects that seek to recognize victims or provide redress for communities that suffered collective harms, states must publicize them as reparations with the purpose of acknowledging victims and taking responsibility for gross and/or serious violations. As another example, when traditional justice processes have the potential to provide adequate remedies to victims, they should be incorporated into formal reparations programs. Since time is of the essence regarding the aftermath of certain violations, states should employ urgent interim programs to handle the immediate needs of victims and avoid causing them further—often irreparable—harm as they continue to develop a comprehensive

reparations program. For both interim and comprehensive programs, due to the extraordinary situation caused by gross and/or serious violations, states should allocate sufficient time for victims to come forward by avoiding the use of unfairly short statutes of limitations for reparations claims.

The entire reparations process must be accountable to the citizenry, especially victim populations. Accordingly, states should establish an independent oversight mechanism to monitor and evaluate reparations mechanisms and processes to ensure their fairness, transparency, and responsiveness to victims. Finally, although the state bears the primary responsibility for providing reparations, policymakers would be remiss to ignore the connections and technical knowledge possessed by international organizations and civil society. Instead, states should engage and coordinate the reparations efforts of international organizations and civil society while continuing to acknowledge—in words and actions—that, as the state, it retains the responsibility to provide reparations.

The endurance of the thematic challenges described above signals a pressing need for policymakers and members of civil society embarking on reparations processes to develop different ways of overcoming obstacles to the establishment and implementation of reparations. The following recommendations can provide a starting point for policymakers and civil society stakeholders seeking assistance on how to address such issues, including by fleshing out the guidance in the Basic Principles. Since the Basic Principles were adopted over a decade ago, the recommendations also address gaps in that legal framework. The GIJTR hopes that the application of the knowledge and recommendations in this report improves the implementation of reparations measures and their ability to recognize victims, reconstruct social and civic trust, and promote the rule of law.

# Recommendations

## The Basic Principles should be updated to provide guidance on how to:

### 1. Expand victims' right and access to reparations

The Basic Principles should direct reparations frameworks to define "victim" inclusively, broadening the definitions of gross and/or serious violations to include a range of violations, and should avoid excluding or hierarchizing individuals on the basis of their gender or political, racial, national, ethnic, cultural, or religious background.

The Basic Principles should reflect the prevalence and gendered impact of rape and sexual violence and be revised to be gender-sensitive and gender-responsive.

The Basic Principles should note that the principles apply before the cessation of violence, recognizing that the level of violence may affect the implementation of certain measures, such as truth initiatives, community healing processes, and those aimed at the cessation of hostilities.[28]

### 2. Ensure that victims receive reparations

Taking into consideration available resources and engaging financial assistance from multilateral donors, the Basic Principles should direct states to allocate an adequate annual budget and staff for reparations and promptly disburse allocated funds.

28 Truth initiatives, community healing processes, and measures aimed at the cessation of hostilities contribute to satisfaction. Regarding the goals of reparations, truth initiatives recognize victims, community healing processes facilitate societal reconstruction, and the cessation of hostilities promotes the rule of law.

The Basic Principles should direct states to establish an independent oversight mechanism with an adequate number of competent staff members to ensure the fair and transparent implementation of reparations, evaluate and modify implementation efforts as necessary, and sanction state and non-state actors who do not fulfill their reparations obligations.

Taking into consideration the difficulties victims may face in gathering necessary documentation and the circumstances of victims, the Basic Principles should direct states to avoid establishing unfairly short statutes of limitations for reparations claims.

Taking into consideration the difficulties victims may face in gathering necessary documentation and the circumstances of victims, particularly of victims of sexual violence, the Basic Principles should direct states to impose a fair standard of proof for reparations claims that is lower than the standard for criminal convictions.

**3. Emphasize the state's responsibility to provide reparations**

The Basic Principles should note the significant role of international organizations and civil society in assisting and supporting the state-led implementation of reparations.

Noting that the state bears the primary responsibility to provide reparations, the Basic Principles should recommend that states engage and coordinate with international organizations and civil society without shifting the state's responsibility to provide reparations to other stakeholders.

The Basic Principles should encourage states to establish fair, transparent, and inclusive partnerships with civil society.

The Basic Principles should note that all states have the responsibility to encourage and assist each other to prevent gross and/or serious violations, including through the implementation of reparations, particularly guarantees of non-repetition.

### 4. Implement collective reparations

The Basic Principles should direct states that are establishing development-type initiatives that seek to recognize victims or provide redress for communities that suffered collective harms to publicize them as reparations with the purpose of acknowledging the victims and their suffering and taking responsibility for gross and/or serious violations.

The Basic Principles should direct states to supplement community-based reparations with individual reparations in order to recognize victims as part of a collective and as individuals.

### 5. Address implementation gaps and emerging challenges

The Basic Principles should direct states to develop and adopt an access to information policy that details the scope of the right to access state-held information about gross and/or serious violations, the state's strategies for making available information about violations and how to access reparations mechanisms, and how victims can request information.

Noting that the public interest in information about gross and/or serious violations overrides national security interests, the Basic Principles should direct states to promptly disclose state-held information about such violations, including their root causes, dates, locations, and circumstances; the identities of perpetrators who were found responsible by a transitional justice mechanism or domestic court; and the identities of victims in accordance with their rights, wishes, and safety.

The Basic Principles should direct states to enable victims to safely access state-held information about gross and/or serious violations, including by refraining from intimidatory state surveillance or by exploiting laws on data secrecy, data protection, and privacy.

As a guarantee of non-repetition, the Basic Principles should direct states to establish and implement transparent vetting and lustration processes that target clearly defined public sector positions and include protections against

purges of individuals based on their identity or political affiliation instead of their individual actions.

As a guarantee of non-repetition, the Basic Principles should direct states to reform the education system and to include an accurate, comprehensive account of gross and/or serious violations, including information about the root causes and impact, in educational materials at all levels.

## States should improve the implementation of reparations by taking steps to:

### 1. Demonstrate their commitment to redressing victims

States should demonstrate their commitment to proactively disclosing information about gross and/or serious violations, including by adopting an access to information policy that details the scope of the right to access state-held information about violations, the state's strategies for making available information about violations and how to access reparations mechanisms, and how victims can request information.

States should provide reparations "promptly," within a timeline defined by their reparations framework but not later than within the lifetimes of living victims and of the eligible family members of deceased and disappeared persons.

States should promptly implement interim reparations to address urgent needs, such as the need for medical and psychosocial rehabilitation, without prejudice to the prompt establishment of a comprehensive reparations program.

States should promptly establish an independent oversight mechanism and take steps to revive and propel the implementation progress of stalled reparations measures.

Taking into consideration available resources and engaging financial assistance from multilateral donors, states should preempt potential challenges and delays, including by promptly resourcing the independent oversight mechanism with an adequate number of competent staff members, allocating an adequate annual budget for reparations, and disbursing allocated funds.

Even during ongoing gross and/or serious violations, states should support reparations measures such as truth and documentation initiatives, particularly to gather information from victims to shape a comprehensive reparations program; communal healing processes; and local-level ceasefires.

States should undertake institutional reform, including legal and economic reform, to address structural discrimination that collectively victimizes whole groups.

States should establish and implement transparent vetting and lustration processes that target clearly defined public sector positions and include protections against purges of individuals based on their identity or political affiliation instead of their individual actions.

**2. Establish inclusive reparations**

Reparations frameworks should strive to define "victim" inclusively, broadening the definitions of gross and/or serious violations to include a range of violations, and should avoid excluding or hierarchizing individuals on the basis of their gender or political, racial, national, ethnic, cultural, or religious background.

Reparations frameworks and their implementation should respond to gendered experiences and impacts of gross and/or serious violations, such as sexual violence, including through institutional reform to enable women to seek justice and receive benefits.

Reparations measures and programs should address the spectrum of gross and/or serious violations, including gross, systemic violations of economic and social rights.

Reparations frameworks should clearly explain their criteria for distributing reparations and for determining the amount of reparations.

Reparations frameworks should not exclude perpetrators who were also victims simply because they were perpetrators, and reparations should be proportional to the gravity of the gross and/or serious violations and harms they suffered.

Reparations frameworks should apply the same timeline for injuries of civilians and combatants.

Reparations in the context of armed conflict should not exclude victims of pre- and post-conflict gross violations and should instead strive to redress all victims of violations, regardless of when they occurred.

**3. Expand victims' access to reparations**

States should integrate and coordinate reparations with criminal prosecutions, truth processes, and institutional reform as part of a comprehensive transitional justice policy.

To help ensure the implementation of reparations recommended by truth commissions, truth commissions should be given the ability to make binding recommendations on reparations.

In order to supplement the retributive function of courts, states should establish a victims' fund and mandate courts to award material and symbolic reparations—as individual and, where communities were targeted and experienced gross and/or serious violations as a group, collective reparations—using the fund as necessary.

As part of a comprehensive transitional justice policy, states should establish a state-financed independent reparations body that is not directly attached to court judgments or truth commission recommendations.

Following mass atrocities, states should distribute collective reparations to address the harms suffered by communities of victims while also taking steps to distribute individual reparations, including by allocating an annual budget and first awarding material benefits to victims who are most in need.

Traditional, informal, and community-led justice mechanisms and processes should be considered for their potential to provide reparations and, where appropriate, be incorporated into formal reparations programs.

### 4. Ensure that victims receive reparations

States should ensure that the implementation of reparations is fair, including by keeping reparations mechanisms functionally separate from and outside the influence of corrupt institutions and processes.

States should establish an independent oversight mechanism to ensure the transparent implementation of reparations, evaluate and modify implementation efforts as necessary, and sanction state and non-state actors who do not fulfill their reparations obligations.

States should resource the independent oversight mechanism with an adequate number of competent staff members, including international, regional, national, and civil society stakeholders.

States should establish a division within the independent oversight mechanism to receive and integrate ongoing feedback from communities into reparations mechanisms in order to ensure their responsiveness to victims.

Taking into consideration the time needed to gather necessary documentation and the circumstances of victims, particularly of victims of sexual violence who may need additional time to cope with their trauma before coming forward to claim benefits, states should avoid establishing unfairly short statutes of limitations for reparations claims.

Taking into consideration the difficulties victims may face in gathering necessary documentation and the circumstances of victims, particularly of victims of sexual violence, states should impose a fair standard of proof for reparations claims that is lower than the standard for criminal convictions.

### 5. Publicize development-type reparations as reparations

When states establish development-type initiatives that seek to recognize victims or provide redress for communities that suffered collective harms, states should publicize them as reparations with the purpose of acknowledging the victims and their suffering and taking responsibility for gross and/or serious violations.

### 6. Lead the reparations process in consultation with other stakeholders

In collaboration with civil society, states should consult communities on their experiences and needs for reparations, educate communities about available reparations mechanisms and how to access them, solicit and respond to feedback on the implementation process, and manage victims' expectations about the reparations process and outcomes.

In collaboration with civil society, states should provide all victims with information about reparations mechanisms through different and accessible means, including by employing mobile education units, holding public awareness campaigns, and establishing a victim outreach division.
States should engage with and coordinate the reparations contributions of international organizations and civil society without shifting the state's responsibility to provide reparations to other stakeholders.

## Noting that providing reparations remains the state's responsibility, civil society may promote the implementation of reparations by taking steps to:

### 1. Engage communities in reparations processes

Civil society may consult communities on their vision for reparations and advocate for a reparations framework that addresses the experiences and needs of victims.

Civil society may raise awareness of reparations mechanisms, including by employing mobile education units and holding public awareness campaigns.

Civil society may build the capacities of communities and individual victims to engage with reparations processes and mobilize their direct participation in reparations programs, reducing the need for non-victims' groups to represent victims in the reparations process.

### 2. Monitor, evaluate, and assist in the implementation of reparations

In accordance with the needs and desires of victims, civil society may advocate with states to establish reparations, including measures to address gaps in any existing state-led efforts.

Civil society may monitor and evaluate reparations mechanisms to ensure that the implementation of reparations is transparent, inform the public when and how progress is stalled, and advocate with states to improve their implementation progress.

Civil society may provide technical assistance to states on the implementation of the operative paragraphs in the Basic Principles, including through model solutions, recommendations, and other forms of technical guidance and support.

### 3. Address gaps in the state's implementation of reparations

In the absence of the state's political will, civil society may consider contributing to or supplementing existing state-led reparations, including by supporting the search for disappeared persons, establishing memorialization initiatives, and providing medical and psychosocial care.

# Glossary

*Civil society:* victims' groups, non-governmental organizations, women's groups, and other non-state actors that represent victims' needs and desires, noting the primacy of victims' voices and their ability to represent themselves through victims' groups.

*Gross and/or serious violations:* gross violations of international human rights law (gross violations) and/or serious violations of international humanitarian law (serious violations).

*Prompt:* without delay and occurring no later than within the lifetimes of living victims and of the eligible family members of deceased and disappeared persons.

# Bibliography

Adayaalam Centre for Policy Research (ACPR) and People for Equality and Relief in Lanka (PEARL). *Normalising the Abnormal: The Militarisation of Mullaitivu*. Washington, D.C.: ACPR and PEARL, 2017. http://pearlaction.org/publication/normalising-the-abnormal-the-militarisation-of-mullaitivu-district/.

Asiedu, Victor and Maria Jeanne Berghs. "Limitations of Individualistic Peacebuilding in Postwar Sierra Leone." *African Conflict and Peacebuilding Review* 2, no. 1 (2012): 136–151.

Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. G.A. Res. 60/147. U.N. Doc. A/RES/60/147 (Dec. 16, 2005). http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx.

de Greiff, Pablo. "Justice and Reparations." In *The Handbook of Reparations*, edited by Pablo de Greiff, 451–77. Oxford: Oxford University Press, 2006.

de Greiff, Pablo. "DDR and Reparations: Establishing Links Between Peace and Justice Instruments." In *Building a Future on Peace and Justice*, edited by Kai Ambos, Judith Large, and Marieke Wierda, 321–55. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009.

Duggan, Colleen and Adila M. Abusharaf. "Reparation of Sexual Violence in Democratic Transitions: The Search for Gender Justice." In *The Handbook of Reparations*, edited by Pablo de Greiff, 623–49. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Duggan, Colleen and Ruth Jacobson. "Reparation of Sexual and Reproductive Violence: Moving from Codification to Implementation." In *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, edited by Ruth Rubio-Marín, 121–61. New York: Cambridge University Press, 2009.

Evenson, Elizabeth M. “Truth and Justice in Sierra Leone: Coordination Between Commission and Court.” *Columbia Law Review* 104, no. 3 (2004): 730–67.

Hamber, Brandon. “Narrowing the Micro and Macro: A Psychological Perspective on Reparations in Societies in Transition.” In *The Handbook of Reparations*, edited by Pablo de Greiff, 560–88. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Humanitarian Law Center. *Dossier: “The cover-up of evidence of crimes during the war in Kosovo: THE CONCEALMENT OF BODIES OPERATION”*. Belgrade: Humanitarian Law Center, 2017. http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/01/Dosije_OPERACIJA_SKRIVANJA_TELA._eng.pdf.

Human Rights Watch. *Seductions of “Sequencing”: The Risks of Putting Justice Aside for Peace*. New York: Human Rights Watch, 2011. https://www.hrw.org/news/2011/03/18/seductions-sequencing.

International Center for Transitional Justice (ICTJ). *The Rabat Report: The Concept and Challenges of Collective Reparations*. New York: ICTJ, 2009. https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-English.pdf.

International Center for Transitional Justice (ICTJ). *More Than Words: Apologies as a Form of Reparation*. New York: ICTJ, 2015. https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Apologies-2015.pdf.

International Coalition of Sites of Conscience. “Transforming Sites of Detention: A Review of and Roadmap for Reparations and Memorialization in Morocco.” Unpublished report, New York, 2011.

“Introduction.” In *Women’s Court: About the Process*, edited by Staša Zajović, 12–20. Belgrade: Women in Black and Centar za Ženske Studije, 2015. http://www.helsinki.org.rs/doc/Womens%20Court%20About%20the%20Process.pdf.

Malamud-Goti, Jaime and Lucas Grosman. “Reparations and Civil Litigation: Compensation for Human Rights Violations in Transitional Democracies.” In *The Handbook of Reparations*, edited by Pablo de Greiff, 539–59. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Mayer-Rieckh, Alexander. “On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms.” In *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, edited by Pablo de Greiff and Alexander Mayer-Rieckh, 482 – 520. New York: Social Science Research Council, 2007. https://www.ictj.org/publication/justice-prevention-vetting-public-employees-transitional-societies.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights*. Geneva: United Nations, 2014. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05.pdf.

“President Kiir Apologises for the December 2013 War,” *Sudan Tribune*, last modified January 8, 2016, http://www.sudantribune.com/spip.php?article57630.

Randeny, Indumini and Isabelle Lassée. *The Politics of Sequencing: A Threat to Justice?* Colombo: South Asian Centre for Legal Studies, 2016. http://sacls.org/images/publications/reports/THE_POLITICS_OF_SEQUENCING_A_THREAT_TO_JUSTICE.pdf.

Roht-Arriaza, Naomi and Katharine Orlovsky. “A Complementary Relationship: Reparations and Development.” In *Transitional Justice and Development: Making Connections*, edited by Pablo de Greiff and Roger Duthie, 170–213. New York: Social Science Research Council, 2009. https://www.ictj.org/publication/transitional-justice-and-development-making-connections.

Rubio-Marín, Ruth. “The Gender of Reparations in Transitional Societies.” In *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, edited by Ruth Rubio-Marín, 63–120. New York: Cambridge University Press, 2009.

Segovia, Alexander. “Financing Reparations Programs: Reflections from International Experience.” In *The Handbook of Reparations*, edited by Pablo de Greiff, 650–75. Oxford: Oxford University Press, 2006.

South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee. "Reparations and the Business Sector." In *Report of the Reparation & Rehabilitation Committee* 6, sec.2 (1998): 140–55. http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf.

South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee. "Reparations and Civil Society." In *Report of the Reparation & Rehabilitation Committee* 6, sec.2 (1998): 156–59. http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf.

Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. U.N. Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/21/46 (August 9, 2012) (by Pablo de Greiff).

Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. U.N. General Assembly. U.N. Doc. A/67/368 (September 13, 2012) (by Pablo de Greiff).

Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. U.N. General Assembly. U.N. Doc. A/69/518 (October 14, 2014) (by Pablo de Greiff).

Tejan-Cole, Abdul. "Sierra Leone's 'Not-So' Special Court." In *Peace versus Justice? The Dilemmas of Transitional Justice in Africa*, edited by Chandra Lekha Sriram and Suren Pillay. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

Walker, Margaret Urban. "Transformative Reparations? A Critical Look at a Current Trend in Thinking about Gender-Just Reparations." *International Journal of Transitional Justice* 10 (2016): 108–25.

# Le droit à un recours et à la réparation: quels progrès plus d'une décennie plus tard?

# INITIATIVE MONDIALE POUR LA JUSTICE, VERITE ET RECONCILIATION

Noor Ebrahim, ancien détenu de District Six, Cape Town, Afrique du Sud, évoque les relocations forcées durant l'Apartheid

Partout dans le monde, il y a une demande croissante pour la justice, la vérité et la réconciliation dans les pays ou les conséquences des violations graves des droits humains jettent une ombre sur les transitions de régimes autoritaires et répressifs vers des régimes démocratiques et participatifs. En vue de répondre à ce défi, la Coalition internationale des sites de conscience (ICSC) a initié une initiative originale: l'Initiative mondiale pour la justice, vérité et réconciliation (GIJTR). Appuyée par le Bureau pour le Démocratie, droits de l'homme et du travail du Département d'Etat américain, l'objectif de l'initiative est de relever les nouveaux défis rencontrés par les pays en conflit ou en transition liés au lourd passif des graves violations des droits humains.

ICSC dirige un consortium de neuf organisations partenaires: l'Association Américaine du Barreau pour l'Etat de droit (ABA ROLI), USA; l'Association Justice et droit d'Asie (AJAR), Indonésie, le Centre pour l'Etude de la Violence et la Réconciliation (CSVR), Afrique du Sud, le Centre de Documentation du Cambodge (DC-CAM), la Fondation Juridique sur les procédures judiciaires (DPLF), USA, le Centre juridique Humanitaire (HLC), Serbie, la Fondation anthropique sur la médecine légale du Guatemala (FAFG), et le Groupe de Droit et politique International Public (PILPG), USA. Le Consortium met à profit l'expertise de ses membres et son réseau mondial présent à travers 200 organisations partenaires dans 53 pays en vue de renforcer et d'étendre le travail du consortium.

Les partenaires du consortium ainsi que les membres de la Coalition Internationale des Sites de Conscience développent et mettent en œuvre une

série de réponses urgentes et de programmes à haut-impact, à travers des approches à la fois réparatrices et judiciaires de la justice et la responsabilité pour les violations massives des droits humains. L'expertise des organisations membres de l'Initiative mondiale pour la Justice, la Vérité et la Réconciliation comprend les domaines suivants :

- Quête de la vérité, réconciliation, commémoration et autres formes de mémoires historiques;
- Documentation des violations des droits humains à de fins de justice transitionnelle;
- Analyse médico-légale et autres actions de recherche des personnes disparues ;
- Plaidoyer au nom des victimes en faveur de l'accès à la justice, l'accompagnement psychosocial et des actions de prise en charge et de mitigation des traumatismes ;
- Assistance technique en vue de renforcer les capacités des activistes et organisations de la société civile dans la promotion et la mise en œuvre des programmes de justice transitionnelle ;
- Actions de réparation et de promotion de l'égalité de genre dans le processus de justice transitionnelle.

A ce jour, le GIJTR a appuyé les acteurs de la société civile dans de nombreux pays dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets de documentation et de recherche de la vérité, d'évaluation des besoins de commémoration, d'appui psychosocial et de renforcement des capacités des organisations locales. Le GIJTR a également initié une académie de justice transitionnelle à l'attention des activistes et acteurs non-traditionnels du Moyen Orient et du Maghreb en vue de les doter d'expertise technique et d'opportunités leur permettant de prendre part à l'élaboration et la mise en œuvre d'approches communautaires de justice transitionnelle.

Compte tenu de la diversité de l'expérience et de l'expertise au sein du Consortium et des membres du réseau ICSC, l'initiative offre aux pays post-conflit et aux pays en transition, une unique opportunité pour aborder les questions de vérité, justice et réconciliation dans leur effort de se réconcilier avec le passé et de rompre avec la spirale de la violence. L'initiative constitue également une opportunité pour ces pays de répondre aux besoins de justice transitionnelle en prenant en compte la participation locale et le renforcement des communautés locales partenaires.

# Remerciements

L'Initiative mondiale pour la justice, la vérité et la réconciliation (IMJVR) tient à remercier les cinq partenaires du Consortium qui ont conduit les recherches pour les études de cas et contribué à ce rapport : la Coalition internationale des sites de conscience (ICSC), American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), Center for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), Humanitarian Law Center, et Public International Law & Policy Group (PILPG).

L'IMJVR est également reconnaissant au consultant, Anjali Manivannan, pour le travail considérable qu'il a accompli dans la rédaction et la révision de ce rapport, ainsi que pour les observations d'Ereshnee Naidu-Silverman (ICSC), Jennifer Tsai (ABA ROLI), Nomathamsanqa Masiko et Annah Moyo (CSVR), Isabelle Kavanagh et Relja Radosavljević (HLC) et Kirsten Lavery, Jeradon Mura et Bridget Rutherford (PILPG). De plus, l'IMJVR remercie les personnes suivantes pour les recherches et la rédaction des études de cas référencées dans ce rapport : Devon Gulbrandsen et Ereshnee Naidu-Silverman (ICSC), Andrea Finuccio et Jennifer Tsai (ABA ROLI), Nomathamsanqa Masiko (CSVR), Lana Radosavljević, Isabelle Kavanagh, Relja Radosavljević et Milica Kostić (HLC) et Aaron Kearney, Kirsten Lavery, Laura Livingston et Bridget Rutherford (PILPG).

# À propos du Consortium de l'Initiative mondiale pour la justice, la vérité et la réconciliation (IMJVR)

A travers le monde, on constate un besoin croissant de justice, de vérité et de réconciliation dans les pays où les séquelles de graves violations des droits humains jettent une ombre sur les transitions. Pour répondre à ce besoin, la Coalition internationale des sites de conscience (ICSC) a lancé l'Initiative mondiale pour la justice, la vérité et la réconciliation (IMJVR) en août 2014 avec le soutien du Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail du Département d'État des États-Unis. L'objectif du IMJVR est de relever de nouveaux défis dans les pays en conflit ou en transition confrontés à de graves violations des droits de l'homme commises dans le passé ou en cours.

Le Consortium IMJVR regroupe les neuf organisations partenaires suivantes :

- Coalition internationale des sites de conscience (ICSC) aux États-Unis (principal partenaire) ;
- American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI) aux États-Unis ;
- Asia Justice and Rights (AJAR) en Indonésie ;
- Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR) en Afrique du Sud ;
- Le Centre de documentation du Cambodge (DC-Cam) au Cambodge ;
- Due Process of Law Foundation (DPLF) aux États-Unis ;
- Centre de droit humanitaire (HLC) en Serbie ;
- La Fondation d'anthropologie médico-légale du Guatemala (Fundación de L'Antropología Forense de Guatemala - FAFG) au Guatemala ;
- Public International Law & Policy Group (PILPG) aux États-Unis.

En plus de mettre à profit les différents domaines d'expertise des partenaires du Consortium, l'ICSC s'appuie sur les connaissances et les partenariats de longue date de ses plus de 200 membres répartis dans 55 pays afin de renforcer et d'élargir le travail du Groupement.

Les partenaires du Consortium, de concert avec les membres du réseau de l'ICSC, élaborent et mettent en œuvre divers programmes d'intervention rapide et à impact élevé, en adoptant des approches réparatrices et rétributives en matière de justice pénale et de responsabilité pour les violations graves des droits de l'Homme. Le Consortium adopte une approche interdisciplinaire à l'égard des questions de justice, de vérité et de responsabilité. Dans l'ensemble, les partenaires du Consortium possèdent une expertise dans les domaines suivants:

- L'établissement de la vérité, la mémorialisation et d'autres formes de mémoire historique et réconciliation ;
- La documentation des violations des droits de l'homme à des fins de justice transitionnelle ;
- L'analyse médico-légale et les autres initiatives liées aux personnes disparues;
- La défense des victimes, y compris pour leur droit à l'accès à la justice et leur besoin de soutien psychosocial et pour des activités d'atténuation des traumatismes ;
- L'apport d'une assistance technique aux militants et aux organisations de la société civile et renforcer leur capacité à promouvoir les processus de justice transitionnelle et à y participer ;
- Les initiatives de justice réparatrice ;
- L'intégration d'une justice non discriminatoire envers les femmes dans ces processus et dans tous les autres processus de justice transitionnelle.

Compte tenu de la diversité des expériences, des connaissances et des compétences au sein du Consortium et des membres du réseau de l'ICSC, les programmes du Consortium offrent aux pays sortant d'un conflit ou d'un régime répressif une occasion unique de répondre rapidement aux besoins en matière de justice transitionnelle tout en favorisant la participation locale et en renforçant les capacités des partenaires communautaires.

# Sommaire

# Sommaire

Introduction 11
I. Objet des réparations 12
II. Obligation légale des États d'accorder réparation aux victimes 13
III. Modalités de réparation 14
IV. Débats et défis actuels dans le domaine des réparations
Contexte du projet 20
I. Présentation des études de cas 21
II. Méthodologie 24
Principales conclusions 26
I. Sources des Réparations 26
A. Réparations recommandées par les commissions de vérité 26
B. Réparations découlant de jugements criminels 28
C. Programmes de réparations en l'absence d'autres mécanismes de justice transitionnelle 29
D. Politique sur la justice transitionnelle globale incluant un programme de réparations 30
II. Accès à l'information 31
A. Accès à l'information sur les mécanismes de réparation 32
B. Accès à l'information sur les violations flagrantes ou graves 32
III. Hiérarchies 33
A. Identité des victimes 33
B. Types de violations flagrantes ou graves et de préjudices subis 35
IV. Répartition des réparations 38
A. Réparations collectives 38
B. Initiatives de type développement 41
C. Processus judiciaires traditionnels 42

V. Calendrier 43
A. Calendrier de mise en œuvre 43
B. Délais de réclamation des réparations 43
VI. Suivi, évaluation et amélioration de la mise en œuvre des réparations 47
A. Transparence 48
B. Mécanismes de contrôle indépendants 49
C. Corruption et institutions faibles 49
VII. Participation des acteurs non étatiques aux réparations 50
A. Organisations internationales 50
B. Société civile et victimes 51
Conclusion 55
Recommandations 59
Les Principes fondamentaux devraient être mis à jour pour fournir des orientations sur la manière de procéder: 59
Les États devraient améliorer la mise en œuvre des réparations en prenant les mesures nécessaires: 62
Notant que l'octroi de réparations demeure la responsabilité de l'État, la société civile peut promouvoir la mise en œuvre de ces réparations en prenant des mesures pour y parvenir: 67
Glossaire 69
Bibliographie 70

# Introduction

Ce rapport de l'Initiative mondiale pour la justice, la vérité et la réconciliation (IMJVR) synthétise les réparations qui ont été instaurées et mises en œuvre au cours de la précédente décennie. Il a pour but de renforcer les connaissances et de fournir des conseils sur la mise en œuvre des réparations et peut constituer une ressource utile pour les décideurs politiques et les acteurs de la société civile qui s'engagent dans des processus de réparation.

L' «Introduction» décrit la définition et l'objet, le cadre juridique et les différentes formes de réparation et un nombre de réflexions et de débats existants sur le terrain. Le «Contexte du projet» donne un aperçu du «Global Reparations Summit Project» et de son objectif, des 12 études de cas et de la méthodologie du présent rapport. Les «Principales conclusions» mettent en lumière d'importantes informations tirées des études de cas sur la mise en œuvre des réparations au cours de la dernière décennie et comprennent certaines recommandations à l'intention des décideurs. La «Conclusion» regroupe les parties précédentes et résume les principaux enseignements tirés de ce rapport. Enfin, la partie «Recommandations» comprend des recommandations non contraignantes à l'intention des acteurs étatiques et de la société civile.

## I. Objet des réparations

Ce rapport définit les *réparations* comme étant les mesures prises par les États pour réparer les préjudices subis par les victimes à la suite de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou de violations graves du droit international humanitaire (ci-après dénommées «violations flagrantes ou graves») (de Greiff, 2006). Ces mesures profitent directement aux victimes en tant que détenteurs de droits, reconnaissent la responsabilité de l'État pour les violations et indiquent son engagement à prévenir de futures violations (Rapporteur spécial, 2014). Le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff (2014), a constaté que les réparations sont une composante essentielle et spécifique de la justice transitionnelle, même lorsque leurs objectifs recoupent

ceux d'autres mécanismes tels que les poursuites pénales, les commissions de vérité, les initiatives de mémorialisation et la réforme institutionnelle.

Dans «Le Guide des Réparations» (The Handbook of Reparations), P. de Greiff (2006) décrit trois objectifs de réparation liés à la justice : reconnaître les victimes, établir la confiance civique et promouvoir la solidarité sociale. En tant que Rapporteur spécial, la conception plus récente de M. de Greiff a conservé les idées antérieures, mais les a explicitement redéfinies en tant qu'objectifs visant à reconnaître les victimes, à instaurer la confiance entre l'État et les citoyens, à encourager la réconciliation et à renforcer l'État de droit (Rapporteur spécial, 2014). Cette dernière interprétation est à la base du présent rapport et fera l'objet d'une prochaine discussion. Les réparations, contrairement à d'autres mécanismes de justice transitionnelle, répondent au besoin et au souhait des victimes d'être reconnues en tant que titulaires de droits méritant d'obtenir réparation, en offrant des prestations aux victimes en reconnaissance de leurs préjudices subis. En outre, la mise en œuvre des réparations indique l'engagement de l'État à obtenir réparation pour les victimes, ce qui peut être particulièrement crucial dans les situations où l'État a commis des violations flagrantes ou graves. En tant que telles, les réparations contribuent également à restaurer la confiance dans les institutions de l'État. A plus long terme, les réparations favorisent la réconciliation et l'État de droit. Parmi les réparations ayant des effets à long terme pouvant faciliter la réconciliation, on peut citer les réparations susceptibles de modifier les mentalités, telles que les demandes d'excuses publiques, les commémorations et l'inclusion d'un compte rendu précis des violations dans les programmes scolaires (Rapporteur spécial, 2012a). Entre-temps, l'État de droit est maintenu et renforcé grâce, par exemple, à des processus de contrôle et à d'autres réformes institutionnelles (Rapporteur spécial, 2012b).

## II. Obligation légale des États d'accorder réparation aux victimes

Lorsque des violations flagrantes ou graves se produisent, les États ont l'obligation légale de prévoir des réparations pour les victimes. Le droit national, les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, le droit international humanitaire, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) et les traités régionaux relatifs aux droits de l'homme contraignent les États à offrir aux victimes des recours, y compris des réparations, en cas de violations flagrantes

ou graves. Ces obligations existantes ont été rassemblées et codifiées dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (Principes fondamentaux), adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005[1]. Les Principes fondamentaux ont permis de renforcer la reconnaissance du contenu du droit à réparation et demeurent le cadre juridique international régissant les réparations.

## III. Modalités de réparation

Afin de comprendre le panorama des réparations présenté dans ce rapport, il est important de décrire brièvement les cinq formes de réparations existantes dans les Principes fondamentaux : restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition. Les formes de réparation énumérées dans les Principes fondamentaux peuvent être généralement considérées comme des réparations matérielles ou symboliques. Les réparations matérielles incluent la restitution, l'indemnisation et la réhabilitation. Les réparations symboliques comportent la satisfaction et les garanties de non-répétition.

Les Principes fondamentaux définissent les formes des violations vécues et les moyens de traiter les différents aspects de l'expérience vécue par la victime. La restitution vise à rétablir la personne dans la situation où elle se trouvait avant d'avoir été victime d'une violation. Par exemple, permettre le retour de la victime à son lieu de résidence, la restitution des biens et le rétablissement de la citoyenneté sont des actes de restitution. Lorsque les dommages sont économiquement évaluables, les États doivent prévoir une indemnisation. Les préjudices physiques, les préjudices mentaux, les dommages matériels, la perte de revenus et les coûts des services médicaux, psychosociaux et juridiques sont des exemples d'éléments indemnisables. La réadaptation consiste à aider les victimes en leur fournissant, par exemple, des services médicaux, psychosociaux et juridiques.

1 Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, G. A. Rés. 60/147, U. N. Doc. A/RES/60/147 (16 déc. 2005), En anglais http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx. En français http://www.ohchr.org/fr/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx

Les Principes fondamentaux illustrent plusieurs exemples de satisfaction et de garanties de non-répétition. Les poursuites pénales, les initiatives de vérité et la réforme institutionnelle peuvent assurer ces deux formes de réparation à condition que les processus reconnaissent les victimes en tant que titulaires de droits et qu'ils établissent un climat de confiance entre la victime et l'État. La satisfaction comprend un large éventail de mesures telles que les cessez-le-feu, la recherche de la vérité et de documentation[2], la recherche des personnes disparues et la commémoration. Les garanties de non-répétition sont surtout axées sur la réforme institutionnelle, comme les processus de vérification des antécédents et d'enquête *tel que les processus de lustration*…

## IV. Débats et défis actuels dans le domaine des réparations

Les États font face à différents défis, débats et compromis lorsqu'ils conçoivent des programmes de réparation. Voici un aperçu des débats et des défis dans le domaine des réparations. Certaines de ces considérations ont constitué des obstacles à la mise en œuvre de programmes de réparations depuis la publication du Guide en 2006, et toutes sont abordées plus en détail dans les sections «Principales conclusions» et «Recommandations».

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des réparations, il faut au préalable éviter d'accorder une priorité injustifiée à certaines victimes et ce à certains types de persécution (Rapporteur spécial, 2014). Les femmes sont l'exemple d'un groupe que les programmes de réparation ont exclu, réduit à des objets sexuels ou dépolitisé (Rubio-Marín, 2009). En raison du potentiel de transformation des périodes transitoires, certains experts ont préconisé l'utilisation de réparations pour lutter contre la discrimination structurelle fondée sur le sexe (Duggan et Abusharaf, 2006 ; Rubio-Marín, 2009), tandis que d'autres ont adopté une approche plus prudente (Walker, 2016). La répartition des réparations pour remédier aux préjudices collectifs est un autre sujet contesté. La littérature fait état d'un intérêt croissant pour les réparations collectives (de Greiff, 2006 ; ICTJ, 2009), parfois problématiquement au détriment des réparations individuelles. Les réparations collectives

2 La documentation implique la vérification des faits, ce qui contribue à un compte rendu exact des violations et à la divulgation de la vérité.

peuvent prendre la forme d'initiatives de type développement qui visent à reconnaître et à assurer des réparations aux victimes. La question de savoir si les initiatives de type développement pourront un jour servir de réparation est très contestée sur le terrain et dans la pratique. Les opposants soulignent les obligations juridiques distinctes en matière de réparation et de développement et l'exigence selon laquelle toutes les réparations doivent comprendre des éléments de reconnaissance des souffrances et des préjudices des victimes (de Greiff, 2006 ; Rapporteur spécial, 2014). Parallèlement, d'autres personnes ont proposé que les programmes de réparation et de développement soient complémentaires, mais tout en soulignant que les réparations ne devraient pas remplacer les projets de développement à plus long terme (Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009). Les coûts et le calendrier des réparations sont les derniers sujets abordés dans cette section. Bien que le Guide mette en lumière le manque de connaissances sur le financement des réparations (Ségovie, 2006), les gouvernements ont insisté sur le lien entre leurs ressources et leur capacité à mettre en œuvre des programmes de réparation. Le dernier débat concerne l'opposition entre la paix et la justice, qui implique le choix séquentiel des réparations et d'autres mesures de justice transitionnelle, de paix et de sécurité, comme les programmes de démobilisation, de désarmement et de réintégration (DDR). La littérature souligne la nécessité de reconnaître et d'assurer une réparation aux victimes avec le même soin et la même rapidité avec lesquels les programmes de DDR ont fourni des prestations aux ex-combattants et même aux auteurs de crimes (Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009 ; Rapporteur spécial, 2014).

**Hiérarchie des victimes en fonction de leur identité ou des violations subies.** La définition des violations susceptibles de procurer des prestations est une préoccupation primordiale dans les programmes de réparation (Rapporteur spécial, 2014). Malheureusement, cela a entraîné des hiérarchies et des exclusions de certaines personnes. Des hiérarchies des types de victimes sont apparues en réponse à la propension des États à privilégier les violations des droits civils et politiques et en particulier ceux qui sont liés à l'intégrité physique, par rapport aux violations des droits économiques et sociaux (Rapporteur spécial, 2014). Certains États ont encore restreint les violations admissibles en ignorant les violences sexuelles et liées au genre (VSLG), ce qui a réduit l'accès aux réparations pour les femmes, qui sont généralement la cible de ces violences (Duggan et Abusharaf, 2006). De façon plus problématique, certains États ont exclu les victimes sur la base de leur

appartenance politique ou de celle des auteurs (Rapporteur spécial, 2014). Par exemple, les cadres de réparation ont bloqué les membres de groupes armés qui avaient subi des violations admissibles du fait de leur participation à une certaine organisation armée.

**Les femmes.** En raison des normes liées au genre et des structures patriarcales, les femmes ont souvent subi plus de préjudices et de répercussions que les hommes qui se trouvaient dans une situation et ont subi des violations similaires (Rubio-Marín, 2009). En outre, certaines violations ciblent les femmes de manière disproportionnée, comme les violences sexuelles et liées au genre. Les réparations pour ce type de violence sont essentielles en raison de l'accès insuffisant à la justice pour cette catégorie de crime dans de nombreux pays, mais les États n'ont commencé que récemment à prendre en compte les violences sexuelles dans les programmes de réparation (Duggan et Abusharaf, 2006 ; Rapporteur spécial, 2014). Bien que les programmes se concentrent davantage sur les violences sexuelles que sur celles liées au genre (VSLG) mais non-sexuelles, les femmes sont victimes d'une série de violations flagrantes ou graves non sexuelles et liées au genre. Par exemple, des femmes militantes ou combattantes ont été prises pour cible à cause de leurs choix. Les réparations qui dépolitisent les femmes n'améliorent souvent pas leur capacité à maintenir leur participation à la vie publique (Rubio-Marín, 2009).

Les experts des questions de genre et des réparations ont débattu du potentiel que représentent ces dernières pour mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes. D'une part, les périodes transitoires sont propices au démantèlement des structures discriminatoires, y compris celles qui ont permis la perpétration des violences sexuelles et liées au genre (Duggan et Abusharaf, 2006 ; Rubio-Marín, 2009). D'autre part, la poursuite du changement sociétal, surtout si elle se fait au détriment des réparations individuelles, peut miner la reconnaissance spécifique des victimes qui ont droit à des avantages tangibles (Walker, 2016). Compte tenu des progrès et de l'amélioration du traitement des questions d'égalité des sexes et des préjudices liés au genre, y compris leur contribution à la lutte contre la discrimination sexuelle en général (Rapporteur spécial, 2014), ce débat est pertinent pour la mise en œuvre de réparations tenant compte des questions de genre.

**Réparations collectives.** Les réparations collectives fournissent une réparation aux victimes qui partagent une identité ou qui ont subi des violations

similaires, telles que les massacres communautaires, les déplacements de masse ou les violences sexuelles et liées au genre (ICTJ, 2009). Les réparations collectives peuvent être symboliques, comme des excuses publiques à une communauté (Rapporteur spécial, 2014). Elles peuvent aussi être matérielles, comme la construction d'infrastructures en reconnaissance des préjudices subis par une communauté. Ce type de réparation fournit souvent des biens et services non exclusifs qui, à l'origine, visent les victimes mais qui sont ensuite accessibles à l'ensemble de la communauté (ICTJ, 2009 ; Rapporteur spécial, 2014). Étant donné que ces réparations collectives ne peuvent se limiter dans la pratique qu'aux seules victimes, celles-ci peuvent ne pas les percevoir comme des réparations.

Au fil du temps, l'intérêt pour les réparations collectives s'est accru (Rapporteur spécial, 2014). Les gouvernements semblent préférer les réparations collectives parce qu'elles ont tendance à être plus efficientes que les réparations individuelles et à mieux pouvoir gérer simultanément d'autres priorités, comme le développement (ICTJ, 2009). En particulier, lorsque les communautés de victimes souffrent, des réparations collectives et individuelles sont nécessaires pour remédier de manière adéquate aux préjudices subis par les victimes de violations en tant qu'individus et en tant que membres de leur communauté (de Greiff, 2006 ; Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009).

**Initiatives de développement.** Bien que les réparations et le développement puissent avoir des objectifs communs, comme le renforcement de la confiance (Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009), la question de savoir si les initiatives de développement peuvent constituer des réparations est très controversée. De Greiff a toujours plaidé contre le recours à des initiatives de type développement pour obtenir réparation (de Greiff, 2006 ; Rapporteur spécial, 2014). Premièrement, l'État a des obligations juridiques distinctes en matière de développement et de réparation (Rapporteur spécial, 2014). Deuxièmement, les initiatives strictement axées sur le développement fournissent des services de base auxquels tous les citoyens ont droit, mais les réparations sont là pour améliorer la situation des victimes (de Greiff, 2006 ; Rapporteur spécial, 2014). D'autres personnes ont estimé que les États devraient explorer et mettre à profit la superposition des programmes de réparation et de développement (Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009). Par exemple, les programmes de développement qui améliorent les infrastructures de prestation, comme les systèmes de retraite,

de santé ou d'éducation, peuvent lutter contre la pauvreté et permettre la distribution et la mise en œuvre des réparations connexes (Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009). Par conséquent, les programmes de développement peuvent compléter les mesures de réparation et les deux types d'initiatives peuvent maintenir leurs rôles et caractéristiques distincts (Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009).

En fin de compte, les initiatives qui ne font que simplement étendre les programmes de développement existants ne sont pas - et ne devraient pas être appelées - des réparations (ICTJ, 2009). Pour être considérées comme telles, les initiatives de développement doivent au moins contenir des éléments de reconnaissance. Ils doivent reconnaître la responsabilité de l'État pour les violations flagrantes ou graves, reconnaître la souffrance des victimes par rapport aux autres membres de leur communauté, fournir des prestations qui visent spécifiquement à réparer les préjudices subis par les victimes et expliquer aux victimes les éléments réparateurs du programme (ICTJ, 2009 ; Rapporteur spécial, 2014).

**Coût des réparations.** De nombreux États ont déclaré que les réparations étaient trop coûteuses, or les États disposant de ressources limitées ont pu en accorder. Cela indique que la volonté politique est probablement plus déterminante que les ressources économiques dans la mise en œuvre des réparations (Rapporteur spécial, 2014). En fait, quelles que soient les ressources, une réaffectation budgétaire est presque toujours nécessaire. La budgétisation des réparations témoigne de l'engagement de l'État à offrir des réparations au fil du temps et demeure une stratégie de financement efficace, plus encore que le modèle du fonds fiduciaire (Ségovie, 2006 ; Rapporteur spécial, 2014). La budgétisation en fonction du genre - le processus d'analyse du budget dans une perspective de genre, la compréhension des différentes répercussions du budget sur les hommes et les femmes et le financement de programmes de réduction des inégalités entre les sexes - peut aider à prendre en compte la situation des femmes et des filles (Duggan et Abusharaf, 2006). En plus de la réaffectation du budget, les États peuvent recourir à des «initiatives de financement créatifs», tels que la création d'impôts spéciaux sur les particuliers et les entreprises qui ont tiré un bénéfice des violations ; l'utilisation des avoirs illégaux saisis chez les auteurs ; la sollicitation d'aides financières de membres de la communauté internationale, en particulier de ceux qui ont joué un rôle dans les violations (Rapporteur spécial, 2014).

**Séquençage des réparations.** Le séquençage concerne l'organisation et le calendrier des mécanismes de justice transitionnelle par rapport aux objectifs généraux de paix et de justice. Le séquençage entre souvent en jeu pour les gouvernements qui craignent que les mesures de responsabilisation ne compromettent la paix et la stabilité retrouvées. Ces gouvernements se sont concentrés sur l'instauration de la paix, retardant parfois les processus de justice transitionnelle jusqu'à ce que la paix soit rétablie[3]. Par exemple, certains États ont mis en œuvre des programmes de démobilisation, de désarmement et de réintégration avant ou en l'absence de programmes de réparation (Rapporteur spécial, 2014). Le fait de mettre l'accent sur la sécurité plutôt que sur des réparations tangibles pour les victimes a parfois entraîné le report de programmes de réparations pendant des mois, voire des années (Roht-Arriaza et Orlovsky, 2009)[4].

Toutefois, de tels retards ne sont pas utiles. Certaines mesures de réparation, telles que les initiatives en matière de vérité et de documentation et celles visant à mettre fin aux hostilités, peuvent être mises en œuvre à tout moment, y compris pendant les violations en cours.
Simultanément, les États peuvent démontrer leur engagement en établissant rapidement un budget annuel pour les réparations. Cela peut faciliter le financement et la mise en œuvre de réparations tant symboliques que matérielles, y compris des réparations provisoires urgentes pour répondre aux besoins médicaux et psychosociaux immédiats des victimes. Au lieu de mettre l'accent sur un séquençage strict, les experts recommandent actuellement aux États d'intégrer et de coordonner les réparations avec d'autres mécanismes de justice transitionnelle dans le cadre d'une politique holistique et globale. Les réparations contribuent à empêcher que les victimes ne perçoivent les commissions vérité comme des mesures vides de sens, les poursuites pénales comme plus axées sur la punition de l'auteur que sur la prise en compte des besoins des victimes et la réforme institutionnelle comme abstraite et intangible (de Greiff, 2006).

3 Pour de plus amples informations sur les problèmes pratiques liés au report de la justice, voir Human Rights Watch, Seductions of «Sequencing» : The Risks of Putting Justice Aside for Peace (New York: Human Rights Watch, 2011), https://www.hrw.org/news/2011/03/18/seductions-sequencing. (En anglais seulement).
4 Pour de plus amples informations sur la priorité accordée par la Sierra Leone aux programmes de DDR (Désarmement, Démobilisation et Réintégration) au détriment du financement des réparations pour les victimes, voir Victor Asiedu et Maria Jeanne Berghs, «Limitations of Individualistic Peacebuilding in Postwar Sierra Leone», African Conflict and Peacebuilding Review 2, no 1 (2012) : 136-151.

# Contexte du projet

Depuis l'adoption des Principes fondamentaux il y a 12 ans, il n'y a pas eu d'évaluation globale des initiatives visant à mettre en œuvre les réparations conformément au cadre des Principes fondamentaux. Bien que le Guide des Réparations de 2006, édité par Pablo de Greiff, recoure aux études de cas et décrit les défis thématiques, les initiatives et programmes de réparation ont été établis avant la naissance des Principes fondamentaux. Plus récemment, le Conseil des droits de l'homme a nommé un Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition en 2011. Il a contribué à mettre en lumière des défis tels que l'exclusion des victimes des programmes de réparations basés sur leur appartenance politique ou leur sexe. Malgré l'augmentation du nombre de publications et de recommandations, les États ont hésité à établir et à mettre œuvre des programmes de réparation, ce qui a eu pour conséquence préoccupante que la plupart des victimes ne reçoivent jamais les réparations auxquelles elles ont droit[5]. La mise à jour des informations existantes, l'évaluation des réparations récentes conformément aux Principes fondamentaux et la formulation de recommandations sur les nouveaux enjeux peuvent aider les décideurs à mieux comprendre et à hiérarchiser les réparations aux côtés d'autres mécanismes de justice transitionnelle et à soutenir les initiatives de plaidoyer de la société civile.

Pour combler le manque de connaissances sur la mise en œuvre, cinq partenaires du Consortium de l'Initiative mondiale pour la justice, la vérité et la réconciliation (IMJVR) ont lancé le projet en deux phases du «Sommet mondial sur les réparations»[6]. Au cours de la première phase, les partenaires ont étudié la mise en œuvre des réparations dans 15 États. Leurs recherches ont

5 Le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, *Le Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition*, par. 48, Assemblée générale des Nations Unies, U. N. Doc. A/69/518 (14 octobre 2014) (par Pablo de Greiff).

6 Les cinq partenaires du Consortium GIJTR sont la Coalition internationale des sites de conscience (ICSC), l'initiative de l'American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), le Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), le Humanitarian Law Center (HLC) et le Public International Law & Policy Group (PILPG).

mené à l'élaboration de ce rapport, qui présente les leçons tirées d'un éventail de mesures et de programmes de réparation. Les principales conclusions et recommandations du rapport peuvent guider les acteurs de l'État et de la société civile et servir de base à la prochaine phase. Dans le cadre de la deuxième phase, les résultats de ces recherches seront présentés lors d'une conférence internationale et serviront de base à la concertation entre les diverses parties prenantes sur les principaux défis à relever dans la mise en œuvre des réparations et sur les solutions possibles. Sur la base des résultats des débats, les partenaires du Consortium IMJVR cibleront un ou deux États dans lesquels des actions sont déjà menées et ils appuieront les partenaires locaux dans l'élaboration de cadres de réparation et la recommandation de bonnes pratiques de mise en œuvre.

## I. Présentation des études de cas

Le présent rapport s'appuie sur des informations provenant de 12 études de cas mettant en œuvre des réparations depuis l'adoption des Principes fondamentaux en 2005. Les études de cas : Afrique du Sud, Cambodge, Kenya, Libye, Maroc, Népal, Pérou, Sierra Leone, Sud-Soudan, Sri Lanka, Ouganda et ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Kosovo et Serbie) décrivent des initiatives et des programmes de réparation qui sont très différents sur les plans contextuel, géographique et temporel. Vous trouverez ci-dessous une présentation des programmes de réparations présentés dans les études de cas.

Le **Cambodge** a mis en œuvre des réparations pour faire face au génocide du peuple cambodgien par les Khmers rouges (1975-1979). Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (ECCC), un tribunal pénal hybride, sont la seule instance de justice transitionnelle soutenue par l'État. Après un verdict de culpabilité, elle ne peut accorder que des réparations symboliques et collectives. Les victimes cambodgiennes n'ont pas accès à des réparations individuelles.

Le **Kenya** dispose d'un programme de réparations pour faire face aux violations flagrantes commises pendant la dictature de Daniel arap Moi (1978-2001) et aux violences postélectorales de 2007-2008. Le programme de réparations découle d'un cadre solide mais le manque de volonté politique a entravé sa mise en œuvre. En tant que telles, les victimes au Kenya espéraient recevoir des

réparations dans le cadre des procédures de la Cour pénale internationale (CPI). Cependant, toutes les affaires portées devant la CPI concernant la situation au Kenya ont été abandonnées ou jugées sans condamnation, de sorte que la probabilité d'obtenir réparation a considérablement diminué. Les victimes kényanes de la colonisation britannique ont demandé réparation par le biais de poursuites civiles.

La **Libye** dispose d'un cadre de réparation pour faire face à la dictature de Mouammar Kadhafi (1969-2011) et au conflit armé interne entre de nombreux groupes armés pour prendre le contrôle des territoires depuis 2011. La violence continue et les structures gouvernementales parallèles ont entravé la mise en œuvre d'un solide cadre de réparation et du reste de la politique de justice transitionnelle. Étant donné que la Libye est un État partie au Statut de Rome de la CPI, si des verdicts de culpabilité sont prononcés, les victimes peuvent avoir droit à la restitution, à l'indemnisation et à la réadaptation à partir de son Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes.

Le **Maroc** dispose d'un programme de réparations pour faire face à la période d'autoritarisme de 1959 à 1999. Les mesures de réparation se fondent sur les recommandations de la commission de vérité, qui ont seulement obligé le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations relatives à l'indemnisation. Outre cette dernière, les programmes mis en œuvre ont inclus des réparations communautaires pour remédier aux préjudices collectifs subis par certaines communautés du fait de la répression, de l'absence de services publics ou de la présence de centres de détention d'État.

Le **Népal** dispose d'un programme de réparations provisoires pour régler le conflit armé interne entre le gouvernement et les insurgés maoïstes (1996-2006). Il a pris la forme d'un programme de réparations provisoires urgentes et a fourni une aide humanitaire aux victimes. Depuis la fin du conflit il y a dix ans, ce programme est le seul programme de réparation du Népal. Bien que le programme provisoire ait initialement un mandat de courte durée, en l'absence d'une mise en œuvre réussie, le gouvernement a prolongé son mandat au lieu d'établir un programme de réparations plus complet.

Le **Pérou** dispose d'un programme de réparations pour régler le conflit armé interne entre le gouvernement et l'insurrection menée par le Sentier lumineux et le Mouvement révolutionnaire Túpac Amaru (1980-2000). Les mesures de

réparation se fondent sur les recommandations de la commission de vérité. Le programme a accordé la priorité aux réparations collectives plutôt qu'aux réparations individuelles et les réparations collectives ont été fournies en tant que développement d'infrastructures de base.

La **Sierra Leone** dispose d'une politique complète de justice transitionnelle incluant un tribunal hybride, une commission de vérité et un programme de réparations pour régler son conflit armé interne (1991-2002). Les réparations se sont concentrées sur les ensembles de services et les mesures symboliques. Le programme de réparations comprend également des paiements provisoires urgents et des interventions chirurgicales urgentes de réadaptation.

L'**Afrique du Sud** dispose d'un programme de réparations pour faire face à l'apartheid (1960-1994). La commission de vérité, qui comprenait un comité consacré aux réparations et à la réadaptation, a identifié les victimes admissibles aux réparations. Un fonds pour les victimes contient plus d'un milliard de ZAR (environ
80 900 000 $ en janvier 2018) et verse l'argent pour les réparations, mais le gouvernement n'a pas versé les fonds de manière transparente aux victimes et semble réorienter l'argent vers le développement social.

Le **Sud-Soudan** dispose d'un cadre de justice transitionnelle pour régler le conflit avec le Soudan qui a précédé son indépendance et le conflit interne postindépendance qui dure depuis décembre 2013. L'Accord sur le règlement du conflit en République du Sud-Soudan (ARCISS) contient un cadre général de justice transitionnelle et exige la création d'un tribunal hybride, d'une commission de vérité et d'une autorité de réparation. Toutefois, la violence continue dans le pays a empêché la mise en œuvre de l'accord.

Le **Sri Lanka** doit remédier aux violations flagrantes et graves qui ont eu lieu pendant le conflit armé interne entre le gouvernement et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (1983-2009). Dans une résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations unies en 2015, le gouvernement s'est engagé à créer des mécanismes de justice transitionnelle, y compris une commission de vérité et réconciliation, un bureau des personnes disparues et un bureau des réparations. En raison d'un manque de volonté politique, le gouvernement n'a créé que le bureau des personnes disparues sans le mettre en place.

L'**Ouganda** a mis en œuvre des réparations pour régler le conflit armé interne entre le gouvernement et l'Armée de résistance du Seigneur (1986-2006). L'Ouganda ne dispose pas d'une politique globale de justice transitionnelle mais les tribunaux nationaux et un système de justice traditionnel offrent des voies de recours pour les réparations. Un projet de politique nationale de justice transitionnelle, comprenant des processus de justice pénale, de justice traditionnelle, de vérité et de réparation tenant compte des spécificités liées au genre est bloqué au Parlement en raison d'une volonté politique inadéquate. En outre, étant donné que l'Ouganda est un État partie au Statut de Rome de la CPI, si des verdicts de culpabilité sont prononcés, les victimes peuvent avoir droit à la restitution, à l'indemnisation et à la réadaptation de son Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes.

Les États de l'ex-Yougoslavie ont mis en œuvre des réparations pour régler les conflits armés qui ont suivi la désintégration de la République fédérale socialiste de Yougoslavie en juin 1991 : en **Bosnie-Herzégovine** (1992-1995), en **Croatie** (1991-1995) et au **Kosovo** (1998-1999). Alors que certaines formes de réparations existent généralement, comme les prestations d'invalidité physique ou les soins médicaux, d'autres ne sont pas gérées par l'État et sont fournies par la société civile, comme les soins psychosociaux. Il existe également des disparités dans la manière dont les États de cette région abordent la violence sexuelle et celle liée au genre dans les conflits.

## II. Méthodologie

Ce rapport est le résultat d'un projet de recherche de neuf mois sur l'établissement et la mise en œuvre de réparations depuis l'adoption des Principes fondamentaux en 2005. Chacun des cinq partenaires du Consortium IMJVR était responsable de la recherche sur les cadres et la mise en œuvre des réparations dans les différents États. Outre les recherches documentaires, ils ont recueilli des données qualitatives et quantitatives auprès de la société civile, y compris des groupes de victimes, des associations de victimes et des organisations non gouvernementales, des avocats et des défenseurs des droits de l'homme, des organisations internationales et des organisations gouvernementales qui travaillent sur les réparations. La collecte de données est limitée par la portée géographique du projet, qui est assez diversifiée mais qui

ne peut pas inclure tous les pays où des initiatives de réparation sont en cours et, aussi, par l'utilisation d'informations essentiellement déclaratives.

A l'aide des informations disponibles, chaque partenaire a rédigé des études de cas détaillées mettant en contexte les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire (violations flagrantes ou graves), décrivant le cadre de réparation et évaluant le succès des efforts de mise en œuvre. Il convient de noter qu'étant donné que les mesures de réparation sont fréquemment modifiées tout au long du processus de mise en œuvre, les conclusions sont fondées sur le paysage des réparations de chaque pays au moment de la rédaction du présent rapport. Les études de cas, qui seront publiées en annexe au présent rapport de synthèse, analysent les mesures de réparation sous l'angle des Principes fondamentaux.

Sur la base des 12 études de cas, les cinq partenaires du Consortium IMJVR ont identifié les grands thèmes qui ont eu une influence sur la mise en œuvre des réparations. Pour aider à surmonter ces défis thématiques, les cinq partenaires du Consortium IMJVR ont élaboré trois séries de recommandations. La première série traite des lacunes du cadre juridique (les Principes fondamentaux) et recommande la clarification, la modification et l'élargissement des principes et directives. La deuxième série s'appuie sur les expériences réussies ou non des études de cas pour recommander aux États des pistes en vue d'améliorer la mise en œuvre des réparations. Le troisième et dernier ensemble suggère des voies permettant à la société civile d'améliorer la mise en œuvre des réparations sans pour autant transférer à d'autres parties prenantes la responsabilité de l'État de fournir des réparations.

# Principales conclusions

Cette partie du rapport présente des exemples non exclusifs tirés d'études de cas qui mettent en lumière les principales conclusions sur la mise en œuvre des réparations depuis l'adoption des Principes fondamentaux en 2005. Chaque section contient des recommandations sélectionnées à l'intention des responsables politiques (pour les recommandations complètes à l'intention des responsables politiques et de la société civile, voir «Recommandations»).

La section I décrit différentes sources de réparation, telles que les recommandations de la commission de vérité, les jugements criminels, les programmes de réparation qui fonctionnent indépendamment d'autres mécanismes de justice transitionnelle et les politiques globales de justice transitionnelle qui incluent les réparations. La section II porte sur le rôle de l'accès à l'information dans la compréhension par les victimes de leurs droits spécifiques et de la manière de recevoir des prestations. La section III examine certaines catégories de victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme (violations flagrantes) et de violations graves du droit international humanitaire (violations graves) qui sont souvent rendues non prioritaires ou exclues. La section IV porte sur certains modes de répartition des réparations, notamment les réparations collectives, les initiatives de type développement ou d'aide humanitaire et les réparations provisoires urgentes. La section V examine les délais, comme le temps nécessaire à l'exécution des réparations et les délais de prescription. La section VI souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes de transparence et de contrôle. La section VII décrit les contributions importantes de la communauté internationale, de la société civile et des victimes tout au long du processus de réparation, tout en soulignant que les États sont responsables au premier chef des réparations.

## I. Sources des Réparations

L'existence de différentes sources de réparation augmente l'accès des victimes aux réparations. Les réparations peuvent être (1) rattachées à d'autres mécanismes de justice transitionnelle, (2) à des programmes de réparation qui

fonctionnent indépendamment d'autres mécanismes de justice transitionnelle ou (3) qui font partie d'une politique globale de justice transitionnelle.

### A. Réparations recommandées par les commissions de vérité

Les commissions de vérité formulent souvent des recommandations sur les réparations des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou les violations graves du droit international humanitaire (violations flagrantes ou graves) et plus particulièrement sur la forme qu'elles devraient prendre, sur le montant de l'indemnisation à accorder aux victimes et sur la manière dont les réparations devraient être accordées. La plupart des programmes de réparation présentés dans les études de cas se fondent sur les recommandations de la commission de vérité, ce qui est une tendance observée dans de nombreux autres programmes de réparation[7]. Les recommandations de la commission de vérité sur les réparations étant souvent non contraignantes, les gouvernements sont souvent libres d'exercer un pouvoir discrétionnaire politique dans leur mise en œuvre.

La commission de vérité de la **Sierra Leone** a formulé des recommandations sur les réparations se situant dans une gamme allant de juridiquement contraignantes à simplement indicatives. Ces recommandations n'ont pas été appliquées de façon uniforme. Par exemple, le gouvernement n'a pas toujours mis en œuvre des recommandations contraignantes, comme celle d'abroger les lois sur la diffamation criminelle, mais il a mis en œuvre des recommandations indicatives, comme celle de créer un mécanisme de surveillance. La commission de vérité d'**Afrique du Sud** comprenait un comité de réparation et de réhabilitation qui a élaboré des recommandations à l'intention du gouvernement. Bien que ses recommandations sur les réparations visent le gouvernement, elles soulignent également le rôle des entreprises et de la société civile dans l'appui à la réalisation des réparations[8]. Au **Maroc**, le gouvernement n'était tenu que de mettre en œuvre les recommandations de la commission de

7 Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, par. 64, Assemblée générale des Nations Unies, Doc. A/69/518 (14 octobre 2014) (par Pablo de Greiff).

8 South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee, «Reparations and the Business Sector,» dans «Report of the Reparation & Rehabilitation Committee 6», sec.2 (1998): 140–55, http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf ; South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee, «Reparations and Civil Society,»

la vérité directement liées à l'indemnisation. Les institutions publiques ne sont pas tenues de suivre des recommandations non compensatoires.

**Pour faciliter la mise en œuvre des réparations recommandées par les commissions de vérité, il faudrait donner à celles-ci la possibilité de formuler des recommandations contraignantes sur les réparations.**

### B. Réparations découlant de jugements criminels

Les tribunaux pénaux qui ont pour mandat de fournir des réparations sont un autre moyen possible d'accéder à ces dernières. En particulier, les tribunaux pénaux ne sont tenus d'accorder des réparations qu'après un verdict de culpabilité.

Après l'adoption de ces verdicts, la Cour pénale internationale (CPI) a pour mandat d'accorder des réparations matérielles individuelles et collectives sous forme de restitution, d'indemnisation et de réadaptation. La CPI est accessible aux victimes au **Kenya**, en **Libye**, en **Ouganda** et dans d'autres États parties au Statut de Rome de la CPI. La CPI dispose d'un Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes qui peut fournir les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des réparations matérielles si le prévenu condamné est non solvable. Le tribunal ne peut qu'assurer la restitution, l'indemnisation et la réadaptation - il ne peut pas offrir des réparations symboliques sous la forme de garanties de non-répétition ou de satisfaction au-delà des décisions judiciaires et des sanctions. C'est l'inverse de la situation qui prévaut au **Cambodge**, où les victimes n'ont droit qu'à des réparations symboliques et collectives conçues par les victimes auprès des Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens (ECCC). Les ECCC sont la seule source de réparation soutenue par l'État et, contrairement à la commission de vérité d'**Afrique du Sud**, le tribunal ne peut pas faire de recommandations au gouvernement. Les ECCC n'accordent que des réparations collectives en raison du grand nombre de victimes qui ont rendu les réparations individuelles, telles que l'indemnisation, extrêmement

dans «Report of the Reparation & Rehabilitation Committee 6», sec.2 (1998): 156–59, http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf.

difficiles. En l'absence d'autres mécanismes de justice transitionnelle, les victimes n'ont pas été en mesure de recevoir réparation pour les préjudices individuels. En outre, la lenteur des ECCC, conjuguée à l'absence de différentes sources de réparation, a empêché de nombreuses victimes de recevoir même des réparations collectives.

**Afin de compléter la fonction rétributive des tribunaux, les États devraient créer un fonds d'aide aux victimes et mandater les tribunaux pour accorder des réparations matérielles et symboliques en utilisant le fonds au besoin à titre individuel et, lorsque les communautés sont visées et qu'elles font l'objet de violations flagrantes ou graves en tant que groupe, des réparations collectives.**

### C. Programmes de réparations en l'absence d'autres mécanismes de justice transitionnelle

Des programmes de réparation peuvent également exister en l'absence d'autres mécanismes de justice transitionnelle. Cette situation est problématique, car les victimes peuvent percevoir ces programmes de réparations autonomes comme la tentative de l'État d'acheter leur silence en versant des prestations. Le **Népal** illustre certains des problèmes que pose la mise en œuvre de réparations par le biais d'un programme de réparations autonome qui n'est pas assorti d'autres mécanismes. Pendant plusieurs années, le Népal n'a eu qu'un programme de réparations provisoires urgentes (la commission de vérité n'étant apparue qu'en 2014). Le programme de réparations a exclu les victimes de torture et de violences sexuelles et liées au genre. Il a fonctionné comme un programme d'aide humanitaire plutôt que comme un programme de réparations, en accordant une indemnisation générale et en ne reconnaissant pas les bénéficiaires comme des victimes. En outre, l'État n'a pas reconnu sa responsabilité de fournir des réparations et a plutôt attribué cette responsabilité à l'auteur réel. La présence d'un seul mécanisme de réparation défectueux qui a empêché des catégories entières de victimes d'avoir accès aux prestations met en évidence la nécessité d'adopter une approche plus globale des réparations.

**Dans le cadre d'une politique globale de justice transitionnelle, les États devraient créer un organisme indépendant de réparation financé par l'État qui ne serait pas directement lié aux jugements des tribunaux ou aux recommandations de la commission de vérité.**

## D. Politique sur la justice transitionnelle globale incluant un programme de réparations

Les victimes ont un meilleur accès aux réparations dans les États qui disposent de mécanismes de justice transitionnelle holistiques tels que: les poursuites pénales (en particulier dans les tribunaux qui peuvent accorder des réparations), les commissions de vérité (en particulier celles qui peuvent faire des recommandations sur les réparations) et les programmes de réparation indépendants.

Les politiques globales de justice transitionnelle offrent aux victimes différentes voies d'accès aux réparations. Par exemple, un programme de réparation autonome peut compenser les failles laissées par les mesures de réparation qui découlent des jugements criminels ou des recommandations de la commission vérité, qui sont respectivement limitées par la délivrance de verdicts de culpabilité et les violations flagrantes ou graves couvertes par le mandat de la commission de vérité. En particulier, les études de cas n'indiquent pas que les États devraient ordonner les réparations dans un ordre particulier au-delà de la nécessité de démontrer le besoin d'intégration et de coordination entre les mécanismes de justice transitionnelle afin d'obtenir la reconnaissance des victimes, la confiance, la réconciliation et l'État de droit[9]. Toutefois, il est préoccupant de constater que certains États ont mis en œuvre des programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR) avant ou même en l'absence de programmes de préparation. Cela peut envoyer le message que l'État accorde la priorité à la situation des ex-combattants plutôt qu'à la réparation des préjudices subis par les victimes, ce qui peut indiquer que le fait d'utiliser des armes est la seule façon de bénéficier des avantages de l'État[10].

9 Pour une analyse de la chronologie des procès criminels et des commissions vérité tels que ceux existants au Sri Lanka, voir Indumini Randeny et Isabelle Lassée, The Politics of Sequencing: A Threat to Justice? (Colombo : Centre sud-asiatique d'études juridiques, 2016), http://sacls.org/images/publications/reports/THE_POLITICS_OF_SEQUENCING_A_THREAT_TO_JUSTICE.pdf.

10 Pour de plus amples informations sur la relation entre le DDR et les programmes de réparation, voir Pablo de Greiff, «DDR and Reparations: Establishing Links Between Peace and Justice Instruments», dans «Building a Future on Peace and Justice», eds. Kai Ambos, Judith Large et Marieke Wierda (Berlin, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009), 321-55.

**La Sierra Leone** a connu des processus complémentaires de vérité et de justice. La commission de vérité a fait des recommandations pour les réparations et les auteurs de crimes sanctionnés par un tribunal hybride, ce qui constitue une satisfaction. Cependant, le tribunal et la commission de vérité ont parfois eu des difficultés à coordonner leur travail[11]. En **Ouganda**, les hautes juridictions peuvent ordonner une indemnisation après condamnation. La Commission ougandaise des droits de l'homme peut également ordonner le versement d'une indemnisation. Malheureusement, le projet de politique sur la justice transitionnelle comprenant un programme de réparation est en attente d'adoption par le Parlement ougandais. Autre exemple, une fois mis en œuvre, l'Accord sur le règlement du conflit en **République du Sud-Soudan** (ARCISS) est supposé donner lieu à un tribunal hybride, une commission vérité et une autorité de réparation. Le tribunal hybride est conçu pour accorder des réparations, la commission vérité pour émettre des recommandations sur la forme et le montant des réparations et l'autorité chargée des réparations pour apporter un soutien matériel à ceux dont les biens ont été détruits par le conflit.

**Les États devraient intégrer et coordonner les réparations avec les poursuites pénales, les processus de vérité et la réforme institutionnelle dans le cadre d'une politique globale de justice transitionnelle.**

## II. Accès à l'information

Pour que les victimes puissent utiliser les mécanismes de réparation et recevoir des réparations, elles doivent connaître les différentes sources de réparation. Bien que les Principes fondamentaux prescrivent aux États d'autoriser l'accès à l'information sur les violations flagrantes ou graves et les mécanismes de réparation, les victimes n'ont pas toujours bénéficié de ce droit dans la pratique[12]. Les États n'ont pas toujours la capacité de diffuser l'information

11 Elizabeth M. Evenson, «Truth and Justice in Sierra Leone: Coordination Between Commission and Court», Columbia Law Review 104, no 3 (2004): 730-67; Abdul Tejan-Cole, «Sierra Leone›s 'Not-So' Special Court», dans «Peace versus Justice? The Dilemmas of Transitional Justice in Africa», éd. Chandra Lekha Sriram et Suren Pillay (Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009).

12 Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, G. A. Rés. 60/147, 24, U. N. Doc. A/RES/60/147 (16 déc. 2005), http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx.

à toutes les victimes et la faiblesse des infrastructures et d'autres obstacles peuvent encore réduire la portée des campagnes de sensibilisation du public. Dans d'autres cas, les États ont même caché des informations.

**A. Accès à l'information sur les mécanismes de réparation**

Les infrastructures et la géographie ont pu entraver l'accès des victimes à l'information sur les mécanismes de réparation. **La Sierra Leone** a mené une campagne de sensibilisation sur les réparations et a fait appel à des équipes mobiles pour aider les victimes à se manifester, mais le manque d'infrastructures et les obstacles socioéconomiques ont empêché certaines victimes rurales et éloignées de recevoir des informations sur l'enregistrement. Les victimes n'ont donc pu avoir accès ni à l'information sur les réparations ni au programme lui-même. En **Croatie** et au **Kosovo**, les victimes n'ont pas toujours été informées de l'éventail des prestations auxquelles elles avaient droit et elles n'ont pas pu parfois avoir accès aux mécanismes appropriés.

**En collaboration avec la société civile, les États devraient fournir à toutes les victimes des informations sur les mécanismes de réparation par différents moyens accessibles, notamment en employant des unités d'éducation mobiles, en organisant des campagnes de sensibilisation du public et en créant un service d'aide sociale des victimes.**

**B. Accès à l'information sur les violations flagrantes ou graves**

Les mesures de réparation qui impliquent à la fois la vérification des faits et la divulgation publique de la vérité sont liées au droit des victimes d'accéder à l'information sur les causes profondes et les circonstances des violations flagrantes ou graves. Lorsque les États dissimulent ces informations, ils ne reconnaissent pas les victimes comme des titulaires de droits qui peuvent en bénéficier. **Le Maroc** est un exemple d'un État dans lequel il existe des informations sur des violations flagrantes ou graves dans le rapport de la commission vérité, mais qui ne sont pas accessibles au public. Bien que le rapport contienne les noms des auteurs présumés, le roi n'est pas obligé de divulguer ces informations. De même, le gouvernement serbe a refusé de divulguer des informations qui conduiraient à la découverte des restes d'Albanais kosovars disparus qui ont été tués et transportés dans des charniers

en **Serbie**[13]. L'absence de divulgation de la part de la Serbie a privé les familles de leur droit de savoir où se trouvent leurs proches, de connaître leur sort et d'avoir accès à des informations sur les violations flagrantes ou graves.

**Les États devraient faire la preuve de leur engagement à divulguer de manière proactive des informations sur les violations flagrantes ou graves, notamment en adoptant une politique d'accès à l'information qui précise la portée du droit d'accès aux informations détenues par l'État sur les violations, les stratégies de l'État pour mettre à disposition des informations sur les violations et la manière d'accéder aux mécanismes de réparation et, pour finir, la manière dont les victimes peuvent demander des informations.**

## III. Hiérarchies

Quelle que soit la source, la définition des personnes admissibles aux prestations influe sur l'exhaustivité des programmes de réparation. L'exclusion ou la perte de priorité de certains types de victimes et de violations flagrantes ou graves va à l'encontre des objectifs des réparations qui consistent à reconnaître les victimes, à rétablir la confiance et à favoriser la réconciliation. En dépit de cela, certaines réparations ont accordé la priorité à certaines victimes et à certains types de persécutions au détriment d'autres.

**Les cadres de réparation devraient s'efforcer de définir la notion de «victime» de manière inclusive, en élargissant les définitions des violations flagrantes ou graves pour y inclure un éventail de violations, et devraient éviter d'exclure ou de hiérarchiser les individus en fonction de leur sexe ou de leur origine raciale, nationale, ethnique, culturelle ou religieuse et de leur opinion politique.**

### A. Identité des victimes

Certains programmes de réparation ont défavorisé des victimes en raison de leur identité. Le programme de réparations du **Pérou** a exclu les membres des organisations armées, comme le Sentier lumineux ou le Mouvement

13 Humanitarian Law Center, Dossier: «The cover-up of evidence of crimes during the war in Kosovo: THE CONCEALMENT OF BODIES OPERATION» (Belgrade: Humanitarian Law Center, 2017), http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/01/Dosije_OPERACIJA_SKRIVANJA_TELA. _fra.pdf.

révolutionnaire Túpac Amaru. Cette situation était problématique parce que bon nombre de leurs membres ont été victimes de violations flagrantes ou graves, telles que la torture, mais ont été ignorés en raison de leur appartenance politique. Au **Maroc**, la commission vérité n'a pas tenu d'auditions publiques télévisées au Sahara Occidental, renforçant la marginalisation du peuple sahraoui. Exclure certains groupes en fonction de leur identité implique que l'État ne reconnaît pas ces individus comme détenteurs de droits et ne s'engage pas à les réintégrer dans la société.

## 1. Statut civil

Dans **les États de l'ex-Yougoslavie**, les cadres de réparation ont accordé la priorité aux anciens combattants sur les civils. Par exemple, pour être admissible à l'indemnisation, il y a un seuil de blessures corporelles moins élevé pour les anciens combattants que pour les civils en **Bosnie-Herzégovine**, au **Kosovo** et en **Serbie**, ce qui permet aux anciens combattants de recevoir plus facilement de l'argent. En outre, une loi adoptée en 2004 au **Kosovo** continue d'accorder des réparations aux anciens combattants blessés de 1997 à 1999, mais n'accorde des réparations qu'aux civils blessés entre le 27 février 1998 et le 20 juin 1999. Cette loi a accordé aux anciens combattants un délai plus long pour les blessures que les civils.

**Les cadres de réparation devraient appliquer le même calendrier pour les blessures des civils et des combattants.**

## 2. Les Femmes

Les femmes et les filles ont été victimes de violations flagrantes ou graves, y compris par le biais de la violence sexuelle et liées au genre. Cependant, les réparations n'ont souvent pas réussi à traiter les préjudices subis d'une manière respectueuse et en tenant compte du genre, ce qui a encore aggravé la discrimination et l'inégalité entre les sexes[14]. Au lieu de trop insister sur les

14 Pour de plus amples renseignements sur les femmes et les réparations, voir Ruth Rubio-Marín, «The Gender of Reparations in Transitional Societies», dans «The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations», ed. Ruth Rubio-Marín (New York: Cambridge University Press, 2009), 63-120. Pour de plus amples informations sur les défis que pose la recherche de réparations visant à faire évoluer

exemples négatifs, cette sous-section met en lumière des exemples positifs montrant des réparations qui ont contribué à améliorer la situation des femmes et des filles.

Le **Maroc** et **l'Ouganda** démontrent tous deux l'utilité du recours à la loi et à la réforme juridique pour répondre aux besoins spécifiques des femmes et des filles. Lorsque les lois héréditaires traditionnelles au Maroc ont empêché les femmes de recevoir une indemnisation pour la disparition ou le décès de leurs maris, la commission de vérité a accordé une indemnisation aux épouses en tant que conjointes des victimes, sans tenir compte de leur sexe. Cela a contribué à la réforme juridique et à l'abolition des dispositions du droit de la famille discriminatoires à l'égard des femmes. Pour illustrer l'exemple d'un système de justice interne qui pénalise la violence contre les femmes en temps de guerre, les tribunaux en **Ouganda** ont ordonné l'emprisonnement et le paiement d'indemnités par les combattants de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) qui ont enlevé, réduit en esclavage sexuel ou maltraité des femmes et des filles. Une fois adopté, le projet de politique sur la justice transitionnelle a reconnu les expériences singulières liées au conflit, y compris celles de femmes enlevées qui ont eu des enfants en captivité.

**Les cadres de réparation et leur mise en œuvre devraient tenir compte des expériences liées au genre et de l'impact des violations flagrantes ou graves, telles que la violence sexuelle, y compris par le biais d'une réforme institutionnelle pour permettre aux femmes de demander justice et de bénéficier de prestations.**

### B. Types de violations flagrantes ou graves et de préjudices subis

Il est difficile d'atteindre l'exhaustivité complète et, à ce jour, aucun programme de réparation ne l'a fait. Les États peuvent être amenés à prendre des décisions concernant les violations flagrantes ou graves à prendre en compte. Lorsque les États ont pris de telles décisions, elles ont parfois abouti à la hiérarchisation

favorablement les inégalités de genre en place, voir Margaret Urban Walker, «Transformative Reparations? A Critical Look at a Current Trend in Thinking about Gender-Just Reparations», International Journal of Transitional Justice 10 (2016): 108-25.

de certains types de violations tout en ignorant parfois même les préjudices les plus courants.

**En collaboration avec la société civile, les États devraient consulter les communautés sur leurs expériences et leurs besoins en matière de réparations, les informer des mécanismes de réparation disponibles et de la manière d'y accéder, solliciter et répondre aux réactions sur le processus de mise en œuvre et gérer les attentes des victimes concernant le processus de réparation et ses résultats.**

### 1. Les préjudices mentaux

Les préjudices mentaux peuvent être à la fois des préjudices distincts et des préjudices qui découlent de violations physiques ou qui attestent de violations. Cependant, les réparations ont souvent négligé les séquelles mentales laissées par le conflit, condition préalable à la réalisation des objectifs de reconstruction sociale des réparations : la confiance et la réconciliation[15]. Par exemple, le programme de réparations du **Népal** ne couvrait à l'origine que les préjudices physiques. Quand le volet soutien psychosocial du programme a été mis en place, les victimes de torture et de violence sexuelle et liées au genre n'ont pas pu y avoir accès, minimisant ainsi le traumatisme qui accompagne la torture et la violence sexuelle ou liée au genre. De même, bien que tous les États de l'ex-Yougoslavie reconnaissent les préjudices physiques, ils ne disposent pas d'un système de soutien psychosocial coordonné.

### 2. Violence sexuelle et liée au genre (SGBV)

La violence sexuelle et liée au genre a tendance à cibler principalement les femmes et les filles, mais les hommes et les garçons peuvent aussi en être victimes. Par conséquent, la réparation de la violence sexuelle et liée au genre peut venir à bout des hiérarchies de genre et de la discrimination à l'égard des

15 Pour de plus amples renseignements sur les besoins individuels des victimes en matière de guérison psychologique dans le cadre des programmes de réparation, voir Brandon Hamber, «Narinking the Micro and Macro: A Psychological Perspective on Reparations in Societies in Transition», in «The Handbook of Reparations», ed. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 560-88.

femmes[16]. Notant que certains programmes de réparation, comme celui du **Népal**, ont exclu les victimes de violence sexuelle et liées au genre, les études de cas suivantes démontrent l'approche progressive d'autres programmes.

A titre d'exemples positifs, la **Croatie** a abordé la question de la violence sexuelle et liée au genre, en particulier par rapport à d'autres États de l'ex-Yougoslavie. La Croatie a adopté une législation qui prévoit une aide médicale, psychosociale, juridique et liée au logement ainsi qu'une indemnisation financière pour les victimes de violence sexuelle et liée au genre. Le décret nº 119 de 2014 de la **Libye** accorde explicitement aux victimes de violence sexuelle et liée au genre, le droit à réparation afin de combler les lacunes laissées par la loi sur la justice transitionnelle de 2013, qui n'avait pas reconnu ces victimes. Aucune de ces lois n'a encore été mise en pratique. Contrairement à l'évolution progressive de la **Libye**, le programme de réparations du **Népal** a continué d'ignorer les victimes de la torture et de la violence sexuelle et liée au genre. Certaines pratiques judiciaires traditionnelles suscitent également des préoccupations. Par exemple, le rituel Mato Oput en **Ouganda** consiste à faire boire dans le même récipient et en même temps l'agresseur et sa victime et conduit à traumatiser de nouveau les victimes de viol, en particulier les victimes de viol collectif qui doivent le faire avec tous leurs violeurs.

### 3. Disparitions

Les disparitions, comme la violence sexuelle et liée au genre, sont une caractéristique commune des conflits et de l'autoritarisme. En l'absence d'informations sur le sort de leurs proches disparus, les familles continuent d'espérer qu'ils reviendront vivants. Lorsque les programmes distribuent davantage de prestations aux familles des personnes décédées, les familles des personnes disparues se sont senties obligées de déclarer un décès pour avoir droit à des prestations matérielles. Déclarer la mort de leurs proches sans

16 Pour de plus amples renseignements sur la violence sexuelle et les réparations, voir Colleen Duggan et Adila M. Abusharaf, «Reparation of Sexual Violence in Democratic Transitions: The Search for Gender Justice», dans «The Handbook of Reparations», ed. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 623-49 ; Colleen Duggan et Ruth Jacobson, «Reparation of Sexual and Reproductive Violence: Moving from Codification to Implementation», dans «The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations», ed. Ruth Rubio-Marín (New York: Cambridge University Press, 2009), 121-61.

connaître la vérité peut être très traumatisant pour les autres membres de la famille.

Heureusement, certains États ont pris des mesures positives pour épargner aux familles tout traumatisme supplémentaire. Le **Kosovo** n'a, par exemple, pas exigé que les victimes soient déclarées décédées et le **Pérou** a créé une nouvelle catégorie légale de victimes de disparitions, de sorte que les familles n'ont pas eu à déclarer de décès pour recevoir des prestations à la suite de demandes civiles et successorales. D'autre part, le programme de réparations au **Népal** a supposé que les personnes disparues finiraient par réapparaître et que toute perte économique due à la disparition serait temporaire. Sur la base de cette hypothèse, le gouvernement a accordé une aide plus importante aux familles des personnes décédées qu'aux familles des personnes disparues. Par conséquent, certaines familles ont déclaré des décès afin de recevoir le montant plus élevé de l'indemnisation si nécessaire.

## IV. Répartition des réparations

Les réparations peuvent être réparties de différentes façons mais elles doivent être conçues et comprises comme des réparations. Au minimum, les réparations doivent reconnaître la responsabilité de l'État pour les violations flagrantes ou graves et pour l'octroi d'avantages aux victimes de réparations spécifiques. Le choix des dispositifs est particulièrement important pour les initiatives de développement qui visent à reconnaître et à offrir une réparation aux victimes.

### A. Réparations collectives

Les réparations peuvent être accordées à des particuliers ou à des collectivités. Les réparations collectives sont utilisées pour s'attaquer à la discrimination des communautés qui ont été ciblées et qui ont été victimes de violations flagrantes ou graves en tant que groupe.[17]

17 Pour de plus amples informations sur les réparations collectives et d'autres études de cas, voir l'International Center for Transitional Justice (ICTJ), «The Rabat Report: The Concept and Challenges of Collective Reparations» (New York: ICTJ, 2009). https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-English.pdf.

Le **Maroc** a eu recours à des réparations collectives pour faire face aux violations perpétrées au sein des communautés et à la vulnérabilité socioéconomique des certaines résultant de pratiques autoritaires. La commission vérité a recommandé des réparations collectives dans 11 régions en 2005 pour remédier aux exactions passées subies par ces communautés à la suite de la répression, du manque de services publics ou de la présence d'anciens centres de détention secrets du gouvernement. Le programme de réparations collectives du Maroc a une dimension économique et symbolique. La dimension économique visait à répondre aux besoins économiques et sociaux des communautés touchées, notamment par le développement socioéconomique et l'amélioration de la situation des femmes et des enfants. Les mesures symboliques étaient axées sur la préservation de la mémoire, notamment par la construction de monuments commémoratifs et la transformation d'anciens centres de détention en centres sociaux, culturels et économiques[18]. Au **Pérou**, pour s'attaquer au problème du déplacement des communautés par les rebelles maoïstes, le programme de réparations a fourni des prestations à la fois aux victimes de violations collectives, notamment par le biais d'un programme de reconstruction et d'attribution de logements ruraux, et aux victimes de violations individuelles, notamment en fournissant une assistance technique et financière aux personnes déplacées afin qu'elles puissent réparer leurs logements provisoires.

Au **Cambodge**, où les politiques et les pratiques des Khmers rouges ont causé la mort de 1,4 à 2,2 millions de personnes, les ECCC n'accordent que des réparations collectives en raison du grand nombre de victimes. Bien qu'il puisse être nécessaire de tenir compte du nombre d'atrocités, la survenance d'atrocités massives n'exclut pas nécessairement l'octroi de réparations individuelles. Dans les États de l›ex-Yougoslavie, où les crimes atroces ont fait au moins 130 000 morts, les États ont distribué des réparations individuelles, y compris sous forme d'indemnisation et de soins médicaux. À titre d'exemple, la CPI dispose d'un Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes qui peut fournir les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des réparations

18 Coalition internationale des sites de conscience, «Transforming Sites of Detention: A Review of and Roadmap for Reparations and Memorialization in Morocco» (rapport non publié, New York, 2011), 7-13.

matérielles sous forme de restitution, d›indemnisation et de réadaptation si le défendeur condamné n›est pas solvable.

À la suite d›atrocités massives, les États devraient distribuer des réparations collectives pour remédier aux préjudices subis par les communautés de victimes tout en prenant des mesures pour répartir les réparations individuelles, notamment en allouant un budget annuel et en accordant d›abord des prestations matérielles aux victimes qui en ont le plus besoin.

## 1. Discrimination structurelle

Rétablir la dimension collective des violations flagrantes ou graves au moyen de réparations peut contribuer à l'élimination des préjudices structurels et de l'exclusion durable. De cette façon, la réforme institutionnelle peut garantir la non-répétition[19]. Inversement, son absence démontre l'incapacité de l'État à instaurer la confiance, notamment en reconnaissant la prévalence de la discrimination structurelle.

Malgré la fin de l'apartheid et l'adoption de la nouvelle constitution qui reconnaît les droits économiques et sociaux comme des droits fondamentaux en 1994 (pour la Constitution provisoire) et en 1996 (pour la Constitution finale), les **Sud-Africains** noirs ont continué de faire face à d'importants défis socio-économiques. Des mesures spécifiques de réparation concernant les disparités économiques ont été proposées mais sont restées lettre morte. Par exemple, la recommandation de la commission vérité d'imposer et de redistribuer les ressources des entreprises contribuerait à atténuer la pauvreté, à réduire les disparités économiques et à promouvoir l'égalité, mais l'État ne l'a pas mise en œuvre. Autre exemple, au **Sri Lanka**, la discrimination postindépendance à l'encontre du peuple tamoul a été l'une des causes profondes du conflit. Alors que le Sri Lanka est en train de réformer sa constitution, le projet actuel conserve la nature centralisée et unitaire du gouvernement et le statut prépondérant accordé au bouddhisme que les tamouls et les autres

19 Pour de plus amples informations sur la réforme institutionnelle visant à lutter contre les violations des droits économiques et sociaux au Népal et en Afrique du Sud, voir le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), «Justice transitionnelle et droits économiques, sociaux et culturels» (Genève : Nations Unies, 2014), 44-51, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05.pdf.

communautés minoritaires ne pratiquent généralement pas. Ce faisant, le gouvernement a ignoré les revendications du peuple tamoul en faveur du fédéralisme et de l'égalité ethnoreligieuse.

**Les États devraient entreprendre des réformes institutionnelles, y compris des réformes juridiques et économiques, pour lutter contre la discrimination structurelle qui collectivement victimisent des groupes entiers.**

### B. Initiatives de type développement

Certaines réparations sont accordées dans le cadre d'initiatives de type développement qui visent à reconnaître les victimes ou à offrir une réparation aux collectivités qui ont subi des préjudices collectifs. Cette approche est controversée, mais comme les États ont fait valoir que les réparations entrent en concurrence avec les ressources pour le développement, les liens entre les réparations et le développement méritent un examen plus approfondi[20]. Par exemple, le programme de réparations du **Pérou** a permis de mettre en place des infrastructures pour les communautés de victimes qui ne savaient pas que les initiatives de type développement étaient conçues comme des réparations. À l'instar du **Népal**, qui a utilisé une initiative d'aide humanitaire comme mesure de réparation, le **Pérou** ne présente pas le développement d'infrastructures comme étant des prestations pour les victimes ayant droit à réparation. Les exemples du **Népal** et du **Pérou** soulignent respectivement la nécessité pour les États d'indiquer clairement quand l'aide humanitaire ou les initiatives de type développement sont le support de réparations, de sorte que ces projets reconnaissent les victimes et la responsabilité de l'État pour les violations flagrantes ou graves et la mise en place de réparations.

**Lorsque les États mettent en place des initiatives de type développement qui visent à reconnaître les victimes ou à offrir réparation aux communautés qui ont subi des préjudices collectifs, les États devraient les faire connaître en tant**

20 Pour de plus amples informations sur les complémentarités entre les réparations et le développement, voir Naomi Roht-Arriaza et Katharine Orlovsky, «A Complementary Relationship: Reparations and Development», dans «Transitional Justice and Development: Making Connections», eds. Pablo de Greiff et Roger Duthie (New York: Social Science Research Council, 2009), 170-213. https://www.ictj.org/publication/transitional-justice-and-development-making-connections.

**que réparations dans le but de reconnaître les victimes et leurs souffrances et d'assumer la responsabilité des violations flagrantes ou graves.**

### C. Processus judiciaires traditionnels

Les processus judiciaires traditionnels peuvent fournir une base supplémentaire pour les réparations, en particulier lorsqu'ils sont formellement incorporés dans un système de réparation. Le Mato Oput de l'**Ouganda** est un mécanisme traditionnel de justice qui vise à guérir les communautés et à reconstruire les relations sociales. Au cours de la cérémonie, un agresseur et une victime partagent de la viande et boivent un breuvage d'herbe amère dans le même récipient. Ce processus peut conduire à une guérison pour certaines victimes, mais un nouveau traumatisme pour d'autres, comme les victimes de viol qui doivent partager un breuvage d'herbe amère avec leurs violeurs. Par la suite, l'auteur indemnise pour les préjudices subis la victime avec de l'argent ou du bétail. Il convient de souligner que le versement d'une indemnisation par l'auteur de l'infraction n'exclut pas la responsabilité de l'État de reconnaître et de fournir une réparation aux victimes. Le **Sud-Soudan** est l'exemple d'un État qui a pour objectif de reconnaître la valeur des processus traditionnels en exigeant l'intégration des mécanismes traditionnels dans les mesures et programmes officiels de réparation de son cadre de réparation. La commission vérité qui a suivi la mise en œuvre de l'ARCISS pourra recommander des lignes directrices concernant le type et l'importance des réparations et, le cas échéant, ces lignes directrices pourront s'inspirer des mécanismes et processus traditionnels existants.

**Les mécanismes et les processus de justice traditionnels, informels et communautaires devraient être pris en considération pour leur capacité à fournir des réparations et, s'il y a lieu, être intégrés aux programmes officiels de réparation.**

## V. Calendrier

La rapidité des réparations est nécessaire pour reconnaître les victimes, rétablir la confiance et favoriser la réconciliation dans un délai suffisamment court pour que les victimes puissent bénéficier de ces processus et y participer.

### A. Calendrier de mise en œuvre

La plupart des réparations mentionnées dans les études de cas ont été mises en œuvre après la fin des violations flagrantes ou graves, mais les réparations peuvent être mises en œuvre pendant et après la survenance des violations. Pour déterminer le moment de la mise en œuvre des réparations, les États peuvent avoir besoin d'examiner les questions relatives au séquençage.

**Les États devraient accorder des réparations «promptement», dans un délai défini par les dispositifs de réparation et dans tous les cas, suffisamment rapidement pour que les victimes survivantes et les membres de famille remplissant les conditions requises puissent en bénéficier de leur vivant.**

#### 1. Réparations provisoires urgentes

En raison du temps nécessaire à l'établissement et à la mise en œuvre d'un programme global de réparations, celles provisoires urgentes sont utilisées pour répondre aux besoins immédiats des victimes, tels que le besoin de soins médicaux et psychosociaux, et pour éviter de causer un préjudice irréparable aux victimes. La présence de réparations provisoires urgentes n'exclut pas la nécessité d'un programme complet de réparations dès que possible.

La **Sierra Leone** a une politique complète de justice transitionnelle comprenant un programme de réparation. Elle a également accordé des paiements provisoires urgents et organisé des opérations de réadaptation d'urgence. Par ailleurs, depuis la fin du conflit il y a plus d'une décennie, le programme de réparations provisoires du **Népal** demeure la seule source de réparations. Bien que le programme provisoire avait initialement un mandat de courte durée, le gouvernement a continué d'étendre son mandat au lieu de créer un programme complet de réparations en raison d'une mise en œuvre défaillante.

**Les États devraient rapidement mettre en œuvre des réparations provisoires pour répondre aux besoins urgents, tels que la nécessité d'une réadaptation médicale et psychosociale, sans préjudice de la mise en place rapide d'un programme global de réparations.**

### 2. Violations flagrantes ou graves en cours

Les cessez-le-feu et les excuses publiques sont des exemples de réparations qui donnent satisfaction. En **Libye** et au **Sud-Soudan**, où la violence se poursuit, les communautés ont établi des plans de cessez-le-feu et de réconciliation au niveau local. En l'absence de cessez-le-feu ou de plans de réconciliation efficaces au niveau national, les communautés et tribus de l'ouest de la **Libye** ont négocié leurs propres plans. Les initiatives locales semblent prometteuses, mais le gouvernement ne les a pas formellement approuvées. De même, des forums locaux de paix et de réconciliation ont complété la mise en œuvre limitée de l'ARCISS au **Sud-Soudan**.

Les excuses publiques sont des réparations symboliques qui, à supposer qu'il y ait une volonté politique, peuvent être mises en œuvre relativement aisément à tout moment[21]. Pendant le conflit au **Sud-Soudan**, le président a présenté des excuses publiques à la télévision aux victimes pour les souffrances qu'elles ont endurées en raison de la guerre. Dans ses excuses, il a déclaré que les auteurs seront tenus responsables de leurs crimes[22]. Il est à noter que les excuses de l'État, qui reconnaissent et assument la responsabilité des violations flagrantes ou graves, sont insuffisantes en tant que réparations à moins qu'elles ne s'accompagnent de réparations matérielles qui atténuent les préjudices subis par les victimes.

**Même en cas de violations flagrantes ou graves, les États devraient soutenir des mesures de réparation telles que des initiatives de vérité et de documentation, en particulier pour recueillir des informations auprès des**

21 Pour de plus amples informations sur les demandes d'excuses en tant que mesure symbolique de réparation, voir International Center for Transitional Justice (ICTJ), «More Than Words: Excologies as a Formed Reparation» (New York: ICTJ, 2015), https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Apologies-2015.pdf.

22 «President Kiir Apologises for the December 2013 War,», Sudan Tribune, modifié en dernier lieu le 8 janvier 2016, http://www.sudantribune.com/spip.php?article57630.

**victimes afin de mettre en place un programme de réparations complet, des processus de guérison communautaires et des cessez-le-feu au niveau local.**

### 3. Après la fin des violations flagrantes ou graves

La mise en œuvre des réparations doit commencer rapidement et les victimes survivantes doivent pouvoir obtenir réparation de leur vivant. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Par exemple, les ECCC ont été créées près de trois décennies après la fin du génocide **cambodgien**. La mort des victimes et de certains hauts responsables khmers rouges a entraîné l'insatisfaction des victimes à propos des décisions judiciaires affirmant leurs droits et leur dignité ou à propos des sanctions judiciaires contre les auteurs.

#### a. Processus de lustration et de vérification

Après des violations flagrantes ou graves, les États doivent garantir la sécurité des victimes et la non-répétition des préjudices, ce qui peut être réalisé grâce à différents types de réformes institutionnelles, y compris des processus d'approbation et de vérification. La mise en œuvre de tels processus peut aider à rétablir la confiance et à légitimer le gouvernement, tandis que leur absence peut favoriser la méfiance et l'impunité, surtout si l'État en est l'auteur des violations.

Puisque les processus d'approbation et de vérification sont susceptibles d'être manipulés politiquement, ils doivent être transparents, formalisés et fondés sur les actes des individus afin de contribuer à la primauté du droit[23].

Plusieurs des pays cités dans le présent rapport n'ont pas encore mis en place des processus d'approbation et de vérification. La commission de vérité du **Kenya** a nommé des individus qui devraient ne pas pouvoir accéder à la fonction

23 Pour de plus amples informations sur les processus de vérification et d'approbation en tant que garanties de non-répétition, voir Alexander Mayer-Rieckh. «On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms», dans Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, éd. Pablo de Greiff et Alexander Mayer-Rieckh (New York : Social Science Research Council, 2007), 482- 520, https://www.ictj.org/publication/justice-prévention-vetting-public-employes-transitional-societies; Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition, par. 37-42, Assemblée générale des Nations Unies, Doc. A/67/368 (13 septembre 2012) (par Pablo de Greiff).

publique en raison de violations flagrantes commises, mais le gouvernement n'a pas encore vérifié le secteur public. En **Serbie**, les suspects présumés de crimes de guerre sont restés au pouvoir en raison de l'absence de poursuites engagées contre des auteurs de haut rang dans la région. Le **Sri Lanka** est un autre État qui n'a pas contrôlé le secteur de la sécurité publique. En outre, à la suite de la militarisation dans la partie du pays à prédominance tamoule du nord-est du pays, des criminels de guerre sont soupçonnés d'y résider et d'y traumatiser à nouveau les Tamouls. La militarisation a permis aux forces de sécurité publique de continuer à commettre des violations des droits de l'homme comprenant la répression du militantisme civique et politique et des violences sexuelles à l'égard des femmes[24].

Certains États qui ont envisagé de mettre en place des processus de lustration et de vérification ont adopté des approches différentes pour réformer le secteur public. La **Libye** a adopté une loi interdisant les personnes qui ont occupé des postes sous Mouammar Kadhafi dans le secteur public pendant 10 ans. Les mises à l'écart massives de la fonction publique punissaient souvent les individus pour leur affiliation politique plutôt que pour leurs actions et elles étaient apparentées souvent à la justice du vainqueur. Ce processus n'a pas rétabli la confiance ni favorisé l'État de droit en **Libye**. Contrairement à cette dernière, en **Sierra Leone,** la commission vérité n'a pas recommandé la mise en place de processus de vérification du secteur public en raison du risque de manipulation et de vengeance politiques ainsi que du nombre impraticable de renvois.

**Les États devraient établir et mettre en œuvre des processus transparents de lustration et de vérification qui ciblent des postes clairement définis dans le secteur public et devraient prévoir des mesures de protection contre les sanctions à l'encontre des individus en fonction de leur identité ou de leur appartenance politique plutôt que de leurs actions individuelles.**

24 Adayaalam Centre for Policy Research (ACPR) et People for Equality and Relief in Lanka (PEARL), «Normalising the Anormal: The Militarisation of Mullaitivu» (Washington, D. C.: ACPR and PEARL, 2017), http://pearlaction.org/publication/normalising-the-abnormal-the-militarisation-of-mullaitivu-district/.

## B. Délais de réclamation des réparations

Les délais de prescription et les délais dans lesquels la documentation doit être réunie ont, tous deux, limité le temps dont disposent les victimes pour demander des réparations. Les lois de prescription contribuent à assurer l'équité pour les défendeurs, notamment en les protégeant de l'exposition permanente aux réclamations. Dans une situation «ordinaire», il est supposé que les demandeurs potentiels n'attendront pas longtemps avant de déposer une réclamation.

Toutefois, dans les situations «extraordinaires» de violations flagrantes ou graves, les victimes peuvent ne pas se manifester pour réclamer des réparations si elles craignent des représailles ou s'attendent à l'impunité, surtout si les auteurs sont au pouvoir[25]. Les études de cas suivantes illustrent les obstacles posés par les délais de prescription et par d'autres délais.

En ce qui concerne les demandes d'indemnisation, la **Bosnie-Herzégovine** avait initialement exigé une preuve médicale obtenue «peu de temps après le préjudice», délai qui a ensuite été étendu à un an après le préjudice. Ce délai ne tient pas compte du fait que de nombreux blessés pendant le conflit n'ont pas reçu de documents médicaux. En outre, chacun des États de l›ex-Yougoslavie a un délai de prescription de cinq ans, ce qui empêche les victimes de demander dorénavant des réparations. Autre exemple, le délai de prescription de 35 jours du **Népal** pour les viols commis il y a plus d'une décennie lors des violences signifie que les victimes de viols commis en temps de guerre ne peuvent plus poursuivre leurs agresseurs au pénal. Étant donné que le programme de réparations a exclu les victimes de viol, le délai de prescription injustement court a mis fin à la seule possibilité de réparation qui leur restait.

**Compte tenu du temps nécessaire pour réunir les documents requis et de la situation des victimes, en particulier des victimes de violences sexuelles qui peuvent avoir besoin d'un délai supplémentaire pour faire face à leur traumatisme avant de demander des réparations, les États devraient éviter**

25 Jaime Malamud-Goti et Lucas Grosman, «Reparations and Civil Litigation: Compensation for Human Rights Violations in Transitional Democracy», dans The Handbook of Reparations, ed. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 539-59.

**d'établir des délais de prescription injustement courts pour les demandes de réparation.**

## VI. Suivi, évaluation et amélioration de la mise en œuvre des réparations

La transparence, les mécanismes de contrôle et des institutions solides sont nécessaires pour surveiller et évaluer de manière indépendante les initiatives de réparation et les progrès réalisés par l'État. Ces éléments permettent à l'État d'améliorer la mise en œuvre des réparations et d'informer les victimes du processus, contribuant ainsi à rétablir la confiance entre les victimes et l'État.

### A. Transparence

La transparence des définitions, des dispositifs et de la mise en œuvre des réparations aide à expliquer pourquoi certaines victimes reçoivent des prestations et d'autres non. Elle permet aux victimes de comprendre les éléments de la prise de décision de l'État qui affectent leur droit d'accès à l'information sur les réparations. Le manque de transparence rend difficile les tentatives des acteurs internationaux et de la société civile de surveiller et d'évaluer les réparations accordées et l'efficacité de la mise en œuvre des réparations.

Jusqu'à présent, le fonds de l'**Afrique du Sud** n'a versé aux victimes qu'un quart des 120 000 ZAR (environ 9 700 $ en janvier 2018) par victime recommandés par la commission de vérité. L'absence d'explication de cette somme réduite est inquiétante car un milliard de ZAR (environ 80 900 000 dollars en janvier 2018) reste inutilisé dans le fonds alors que les victimes ont continué de vivre sans avoir droit à des réparations. Autre exemple, le manque de transparence a nui à la capacité du Bureau sri-lankais des personnes disparues de renforcer la confiance. Le bureau, créé en 2017, n'a pas rendu public le calendrier, les méthodes d'enquête ou les mécanismes de recherche des personnes disparues. L'instauration de la confiance est importante dans des États comme le **Sri Lanka**, où une partie importante de la population a perdu confiance dans l'engagement du gouvernement envers les mécanismes de justice transitionnelle, y compris la capacité de l'État à offrir des réparations.

**Les dispositifs de réparation devraient expliquer clairement leurs critères pour répartir et déterminer le montant des réparations.**

### B. Mécanismes de contrôle indépendants

Les mécanismes de contrôle indépendants contrôlent la mise en œuvre et permettent aux États d'améliorer leurs initiatives. Bien que la plupart des études de cas n'aient pas eu recours à une surveillance indépendante, il existe quelques exemples positifs. Après les violences postélectorales au **Kenya**, dont la police était l'auteur, le parlement a mis en place une autorité de contrôle indépendante donnant aux civils le pouvoir de surveiller et d'enquêter sur la police, ce qui est une garantie de non-répétition. Depuis ce jour, les politiciens kenyans ont affirmé que cet organe avait donné trop de pouvoir aux civils et ont demandé sa dissolution. Mais heureusement, il est resté opérationnel. Un autre résultat positif pourrait résulter du Comité conjoint de suivi et d'évaluation du **Sud-Soudan**, un organe de contrôle composé d'acteurs nationaux et internationaux qui a été créé pour faciliter la mise en œuvre de l'ARCISS. En outre, une fois l'ARCISS mis en œuvre, un organe exécutif supervisera un fonds de réparation pour les victimes.

**Les États devraient mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant pour assurer une mise en œuvre transparente des réparations, évaluer et modifier les efforts de mise en œuvre si nécessaire et sanctionner les acteurs étatiques et non étatiques qui ne s'acquitteraient pas de leurs obligations.**

### C. Corruption et institutions faibles

La corruption pose des questions de privilège et d'équité, ce qui influe sur la répartition des réparations et sur les bénéficiaires des réparations, indépendamment des définitions formelles du terme «victime» dans les dispositifs de réparation. Les études de cas suivantes illustrent les difficultés de mise en œuvre découlant d'institutions corrompues.

Au **Cambodge**, la corruption dans le processus judiciaire a empêché les ECCC d'obtenir justice et des réparations conséquentes. Cela s'explique en partie par le fait que le Premier ministre, les procureurs et les juges ont refusé de coopérer pour poursuivre d'autres suspects, en particulier des membres du gouvernement qui étaient auparavant membres des Khmers rouges. En retour,

cela a réduit le nombre de possibilités de poursuites, de condamnations et de réparations ordonnées par les tribunaux. Au **Népal**, la corruption a eu une influence dans la détermination de qui pouvait recevoir des prestations dans le cadre du programme de réparations. Les membres des partis politiques qui examinent les demandes d'indemnisation défendent la cause des victimes qui partagent leurs convictions politiques. Plus problématique encore, certaines fausses victimes ayant des liens politiques ont obtenu une indemnisation alors que d'autres victimes réelles n'en ont pas obtenu.

**Les États devraient veiller à ce que la mise en œuvre des réparations soit équitable, notamment en maintenant les mécanismes de réparation à l'écart des institutions et processus corrompus et en dehors de leur influence.**

## VII. Participation des acteurs non étatiques aux réparations

Les États sont responsables au premier chef des réparations. Cependant, lorsqu'ils manquent de volonté politique et de force, les organisations internationales, la société civile et les victimes elles-mêmes ont eu une influence positive sur la mise en œuvre des réparations.

**Les États devraient s'engager et coordonner les contributions des organisations internationales et de la société civile au titre des réparations sans transférer à d'autres parties prenantes la responsabilité de l'État de fournir des réparations.**

### A. Organisations internationales

Lorsque les États ont éprouvé des difficultés à mettre en œuvre les réparations, les organisations internationales ont appuyé les initiatives de réparation menées par l'État. Par exemple, des organisations internationales comme les Nations Unies (ONU) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont contribué aux mesures de restitution et de satisfaction. Au **Sud-Soudan**, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a aidé le gouvernement à procéder à l'enregistrement et à l'obtention de la citoyenneté pour les personnes déplacées et les apatrides. En outre, le CICR et d'autres organisations internationales ont parrainé des recherches de personnes disparues. Comme autre exemple, plusieurs missions d'enquête de l'ONU ont comblé les lacunes de l'Etat dans la vérification des faits et la

divulgation publique de la vérité en **Libye** malgré le besoin de documentation affirmé par l'État mais non suivi d'effet.

### B. Société civile et victimes

Les organisations de la société civile (OSC) et les victimes ont établi et mis en œuvre des réparations qui reconnaissent les victimes, rétablissent la confiance et favorisent la réconciliation. Dès le début du lancement d'un programme de réparations, l'État devrait consulter les OSC et les victimes au sujet des types de violations flagrantes ou graves et des communautés à cibler en priorité selon eux. Ces consultations devraient contribuer à faire en sorte que les réparations répondent aux besoins des victimes. En l'absence de mesures de réparation prises par l'État, les OSC ont répondu aux besoins urgents des victimes en matière de réadaptation et ont permis d'obtenir satisfaction. Les OSC se sont heurtées à d'importants problèmes de ressources pour combler les lacunes dans la mise en œuvre, soulignant la nécessité pour l'État de diriger le processus de réparation.

#### 1. Réadaptation psychosociale pour les traumatismes mentaux

En raison de la perte de priorité accordée par les États aux traumatismes mentaux, les OSC ont fourni des soins psychosociaux et de réadaptation aux victimes, y compris dans les États de l›ex-Yougoslavie où le gouvernement ne les a pas fournis et en **Ouganda** où l'aide du gouvernement est insuffisante. Au **Népal**, où le programme de réparations et sa composante d'appui psychosocial ont exclu les victimes de torture et de violence sexuelle et liée au genre, les familles des personnes disparues ont constitué un réseau politiquement indépendant d'associations au niveau des districts pour apporter un soutien psychosocial aux familles et aux victimes.

#### 2. Initiatives de documentation et de commémoration

Les OSC ont mis en place des initiatives de documentation et de commémoration en l'absence d'actions de l'État. Celles-ci ont apporté satisfaction en dévoilant et en diffusant la vérité. Au **Sud-Soudan**, les OSC se sont efforcées de compiler les noms des victimes tuées ou disparues depuis 1955. Leurs efforts ont joué un rôle essentiel dans la commémoration et la

reconnaissance des victimes, en particulier à la lumière même des difficultés rencontrées par l'ONU pour suivre avec précision le nombre croissant de victimes. Les gouvernements des **États de l'ex-Yougoslavie** ont été réticents à divulguer publiquement des informations exactes sur les violations commises en temps de guerre, une tactique qui, selon certains, a été adoptée pour éviter d›admettre leur responsabilité. L'absence de récits exacts peut être observée dans l›éducation publique, qui est fortement politisée et ethnocentrique, ce qui entrave les objectifs de confiance et de réconciliation. Par exemple, certains écoliers du **Kosovo** pensaient que 250 000 Kosovars avaient été tués ou disparus pendant la guerre de 1998-1999. Ce chiffre n'apparaît pas dans leurs manuels et est 25 fois plus élevé que le chiffre communément admis. Pour lutter contre les préjugés dans l'enseignement public au Kosovo et dans d'autres États de la région, les OSC ont lancé des initiatives visant à éduquer le public sur les guerres des années 1990.

### 3. Plaidoyer

En dépit des contraintes liées aux ressources, les OSC ont joué un rôle clé dans la pression exercée sur les États pour qu'ils reconnaissent les victimes. Au **Népal** et dans les **États de l'ex-Yougoslavie**, on peut voir des exemples du rôle de plaidoyer joué par les OSC (y compris les groupes de victimes). Un réseau de familles de personnes disparues au **Népal** a entrepris des activités de plaidoyer pour sensibiliser le public à la question des disparitions et mettre en lumière les besoins des familles. Dans le cadre d'une campagne, ils ont organisé une exposition de photographies et d'objets appartenant à des personnes disparues. Des militantes des **États de l'ex-Yougoslavie** ont œuvré à faire mieux connaître les femmes victimes. Ils ont créé le Tribunal des femmes, qui a fourni un espace pour les voix des femmes en utilisant une approche féministe pour assurer l'inclusion des expériences des femmes en tant que victimes et agents de changement[26]. Le processus de mise en place d'un tribunal des femmes a abouti à la création d'un réseau régional de femmes fort et permanent, qui a continué à fonctionner activement même après la fin du tribunal en 2015.

26 Pour de plus amples renseignements sur l'approche féministe utilisée par le tribunal des femmes, voir «Introduction, «in Women's Court: About the Process, ed. Staša Zajović (Belgrade: Women in Black and Centar za Ženske Studije, 2015), 12–20. http://www.helsinki.org.rs/doc/Womens%20Court%20About%20the%20 Process.pdf.

Également dans les **États de l'ex-Yougoslavie**, plus de 2 000 OSC et individus de la région ont formé une coalition pour plaider en faveur d'une commission régionale (RECOM) afin de déterminer les faits relatifs aux violations commises du 1er janvier 1991 au 31 décembre 2001. La Coalition RECOM a organisé une consultation auprès de 8 000 personnes sur la possibilité d'un processus régional et a recueilli le soutien de 630 000 habitants, illustrant ainsi la capacité de la société civile à mobiliser les personnes touchées et à utiliser des coalitions pour amplifier leur voix.

### 4. Contentieux civil

Les tribunaux nationaux sont un moyen par lequel les victimes peuvent chercher à faire respecter la mise en œuvre des réparations. Bien que le système judiciaire soit généralement accessible aux victimes riches, instruites et urbaines, le soutien des OSC et des cabinets d'avocats indépendants a permis aux victimes marginalisées d'avoir accès au système de justice. Comme le montrent les différents résultats des études de cas, le résultat final du recours aux tribunaux nationaux dépend de l'indépendance du système judiciaire et de la volonté politique de l'État d'exécuter les jugements des tribunaux.

Les OSC ont soutenu les demandes d'indemnisation des victimes en **Afrique du Sud** et dans les **États de l'ex-Yougoslavie**. En **Afrique du Sud**, des poursuites civiles intentées par les OSC ont été nécessaires en matière d'indemnisation parce que le gouvernement semble réorienter l'argent du fonds de réparation vers le développement social. Les organisations de la société civile ont également soutenu les actions en justice pour donner satisfaction aux victimes, ce qui a été important dans la lutte contre l'ingérence politique qui continue d'affecter les enquêtes sur les crimes commis à l'époque de l'apartheid. Par exemple, les OSC ont aidé la famille de Nokuthula Simelane, une militante anti-apartheid qui a été enlevée, torturée par les forces de sécurité et a disparu en 1983, à rechercher la vérité sur son sort et l'emplacement de ses restes. Principalement soucieuse d'apprendre la vérité, la famille a déposé une requête devant la Haute Cour de Pretoria en 2015 pour obtenir une enquête formelle sur l'enlèvement, la torture, la disparition et le meurtre de Simelane. Leur militantisme a conduit à la mise en accusation de quatre policiers de l'époque de l'apartheid. Cependant, les frais de justice peuvent être prohibitifs pour certains, comme c'est le cas dans les **États de l'ex-Yougoslavie**, où les victimes paient la totalité des frais de justice

si elles perdent une poursuite civile contre l'État. La représentation par une OSC peut atténuer cet obstacle, mais de nombreuses victimes n'ont pas été en mesure d'emprunter cette voie et les capacités de la société civile restent extrêmement limitées.

Il est possible que les victimes reçoivent des réparations de la part d'États tiers, en particulier de ceux qui sont confrontés à leur rôle passé d'oppresseurs historiques. Par exemple, avec l'aide d'un cabinet d'avocats britannique, cinq anciens combattants Mau Mau au **Kenya** qui avaient été détenus pendant la période coloniale ont déposé une demande d'indemnisation devant la Haute Cour de justice britannique en 2009. En 2013, le gouvernement britannique a accepté de payer 19,9 millions £ (environ 22 millions d'Euros à l'époque) à 5 228 demandeurs et de construire un monument commémoratif en reconnaissance des victimes. La grande majorité des demandeurs ont reçu leur indemnisation dans les deux mois et le gouvernement britannique a achevé la construction du monument commémoratif, situé à Nairobi, en septembre 2015.

# Conclusion

Les programmes de réparation font partie intégrante d'une politique globale de justice transitionnelle. Contrairement à d'autres mesures, les réparations ne concernent que les victimes et offrent des avantages matériels et symboliques pour reconnaître les droits de celles-ci. Les réparations reconnaissent également la responsabilité de l'État pour les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme (violations flagrantes) et les violations graves du droit international humanitaire (violations graves) et témoignent de son engagement à indemniser les victimes. De plus, les effets des réparations sont multiples. Elles contribuent à la guérison et au développement de l'individu et de la société. Les réparations ont depuis toujours reconnu les victimes en tant que titulaires de droits, réparé et rétabli la confiance entre les victimes et les institutions de l'État, facilité la réconciliation et promu l'état de droit[27]. Bien que les réparations puissent se superposer à d'autres processus de justice transitionnelle, comme les poursuites pénales, les initiatives de vérité et la réforme institutionnelle, elles constituent une composante distincte qui ne devrait pas être intégrée ou remplacée par d'autres mécanismes.

Malgré l'importance singulière des réparations pour les victimes, les États ont continué d'accorder la priorité à d'autres mesures de justice transitionnelle. Les arguments relatifs aux coûts et au séquençage sont parmi les raisons invoquées pour justifier la non-priorité accordée aux réparations. Cependant, l'expérience a montré que la situation financière d'un État ne permet pas de déterminer si les réparations, qui peuvent revêtir des formes matérielles et symboliques, peuvent être mises en place ou non. En ce qui concerne le calendrier, les États ont tout intérêt à passer d'une approche strictement séquentielle à l'intégration et à la coordination d'une politique globale de justice transitionnelle. En fait, étant donné que certaines réparations peuvent être mises en œuvre à tout moment, y compris lors de violations flagrantes

27 Pablo de Greiff, «Justice and Reparations» dans *The Handbook of Reparations*, éd. Pablo de Greiff (Oxford: Oxford University Press, 2006), 451-77.

ou graves, elles peuvent constituer des sources de réparation indispensables pour les victimes attendant la fin du conflit. De tels malentendus, conjugués au manque d'attention accordée aux réparations, ont nécessité la création du «Projet du Sommet mondial sur les réparations» par l'Initiative mondiale pour la justice, la vérité et la réconciliation (IMJVR). A partir de la synthèse et de l'analyse de 12 études de cas, les partenaires du Consortium IMJVR ont mis en évidence dans ce rapport plusieurs réflexions thématiques relatives à la mise en œuvre des réparations, qui sont résumées dans les trois paragraphes suivants. En ce qui concerne les difficultés identifiées dans le présent rapport, bon nombre d'entre elles persistent depuis la publication du *Guide des réparations* en 2006. Cela met en lumière la nécessité de trouver des solutions actualisées aux lacunes du cadre juridique dominant (les Principes fondamentaux) et des initiatives de mise en œuvre, tels que les orientations contenues dans la partie «Recommandations» ci-après.

A titre préliminaire, les États devraient intégrer et coordonner les réparations avec d'autres processus dans le cadre d'un cadre global de justice transitionnelle, sachant que les poursuites et les commissions vérité peuvent constituer la base de certaines mesures de réparation. Une telle approche est essentielle pour mettre fin à l'impunité tout en proposant une réparation aux victimes. Indépendamment du mécanisme de réparation, les victimes doivent comprendre qu'elles ont droit à des réparations et doivent savoir comment les recevoir. Par conséquent, compte tenu des difficultés rencontrées par les victimes pour accéder à l'information, les États devraient mettre en œuvre de multiples approches pour leur fournir des informations sur les violations flagrantes ou graves, les mécanismes de réparation et la manière d'y accéder.

Évidemment, la capacité d›une victime à obtenir des réparations de l'État dépend de son éligibilité. Les programmes de réparation devraient donc définir la notion de «victime» de façon inclusive, en mettant l'accent sur les préjudices subis - et non sur le sexe ou l'origine politique, raciale, nationale, ethnique, culturelle ou religieuse de l'individu. En outre, pour s'assurer que les programmes de réparation répondent efficacement aux violations flagrantes ou graves les plus courantes, les États devraient consulter les communautés sur leurs expériences et leurs besoins. En plus d'établir des critères d'admissibilité, les États devraient décider comment répartir les réparations, qui peuvent être accordées de différentes façons selon les circonstances. Par exemple, lorsque les États lancent des projets de type

développement qui visent à reconnaître les victimes ou à offrir réparation aux communautés qui ont subi des préjudices collectifs, ils doivent les présenter comme des réparations dans le but de reconnaître les victimes et d'assumer la responsabilité des violations flagrantes ou graves. Autre exemple, lorsque les procédures judiciaires traditionnelles ont le potentiel d'offrir des recours adéquats aux victimes, elles devraient être intégrées aux programmes officiels de réparation. Étant donné que le temps est un élément essentiel des conséquences de certaines violations, les États devraient avoir recours à des programmes provisoires d'urgence pour répondre aux besoins immédiats des victimes et éviter qu'ils ne leur causent d'autres préjudices - souvent irréparables tout en élaborant un programme complet de réparations. Pour les programmes provisoires et complets, en raison de la situation extraordinaire causée par des violations flagrantes ou graves, les États devraient accorder suffisamment de temps aux victimes pour qu'elles puissent se manifester en évitant de recourir à des délais de prescription injustement courts pour les demandes de réparation.

L'ensemble du processus de réparation doit rendre des comptes aux citoyens, en particulier aux populations victimes. En conséquence, les États devraient mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant pour surveiller et évaluer les mécanismes et procédures de réparation afin d'assurer leur équité, leur transparence et leur réceptivité à l'égard des victimes. Enfin, bien que l'État soit le premier responsable de la réparation, les responsables politiques ne devraient pas négliger les liens et les connaissances techniques que possèdent les organisations internationales et la société civile. Les États devraient plutôt s'engager et coordonner les initiatives de réparation des organisations internationales et de la société civile tout en continuant à reconnaître - par des paroles et des actes - qu'en tant qu'État, il conserve la responsabilité de fournir des réparations.

La persistance des défis thématiques décrits plus haut montre qu'il est urgent que les décideurs politiques et les membres de la société civile s'engagent dans des processus de réparation afin de concevoir différents moyens de surmonter les obstacles à l'établissement et à la mise en œuvre des réparations. Les recommandations ci-dessous peuvent constituer un point de départ pour les décideurs politiques et les parties prenantes de la société civile qui souhaitent obtenir de l'aide sur la manière d'aborder ces questions, notamment en donnant des précisions sur les Principes fondamentaux. Depuis

l'adoption de ces derniers il y a plus d'une décennie, les recommandations portent également sur les lacunes de ce cadre juridique. Le IMJVR espère que l'application des enseignements et des recommandations de ce rapport améliorera la mise en œuvre des mesures de réparation et leur capacité à reconnaître les victimes, le rétablissement de la confiance sociale et civique et la promotion de de l'État de droit.

# Recommandations

## Les Principes fondamentaux devraient être mis à jour pour fournir des orientations sur la manière de procéder:

### 1. Élargir le droit des victimes et leur accès aux réparations

Les Principes fondamentaux devraient orienter les programmes de réparation vers une définition inclusive de la notion de «victime», en élargissant les définitions des violations flagrantes ou graves pour y inclure une large gamme de violations et éviter d'exclure ou de hiérarchiser les individus en fonction de leur sexe ou de leur origine politique, raciale, nationale, ethnique, culturelle ou religieuse.

Les Principes fondamentaux devraient refléter la prévalence et l'impact lié au genre du viol et de la violence sexuelle et devraient être révisés pour tenir compte des différences liées au genre.

Les Principes fondamentaux devraient s'appliquer avant la cessation de la violence, en reconnaissant que le niveau de violence peut influer sur la mise en œuvre de certaines mesures, telles que les initiatives de vérité, les processus de guérison communautaire et celles visant à mettre fin aux hostilités[28].

### 2. S'assurer que les victimes reçoivent des réparations

Compte tenu des ressources disponibles et de l'aide financière fournie par les donateurs multilatéraux, les Principes fondamentaux devraient exiger des États qu'ils allouent un budget annuel et du personnel adéquats pour les réparations et qu'ils déboursent rapidement les fonds alloués.

28 Les initiatives de vérité, les processus de guérison communautaires et les mesures visant à mettre fin aux hostilités contribuent à la satisfaction. En ce qui concerne les objectifs des réparations, les initiatives de vérité reconnaissent les victimes, les processus de guérison communautaires facilitent la reconstruction de la société et la cessation des hostilités favorise la primauté du droit.

Les Principes fondamentaux devraient exiger des États qu'ils mettent en place un mécanisme de contrôle indépendant doté d'un nombre suffisant de fonctionnaires compétents pour assurer une mise en œuvre équitable et transparente des réparations. Il faut aussi qu'ils évaluent et adaptent au besoin les initiatives de mise en œuvre et sanctionnent les acteurs étatiques et non étatiques qui ne s'acquittent pas de leurs obligations en matière de réparation.

Compte tenu des difficultés auxquelles les victimes peuvent être confrontées dans la collecte des documents nécessaires et de leur situation, les Principes fondamentaux devraient inciter les États à éviter d'imposer des délais de prescription injustement courts pour les demandes de réparation.

Compte tenu des difficultés auxquelles les victimes peuvent être confrontées dans la collecte des documents nécessaires et de la situation des victimes, en particulier des victimes de violences sexuelles, les Principes fondamentaux devraient demander aux États d'imposer une norme de preuve équitable pour les demandes d'indemnisation qui soit inférieure à la norme applicable aux condamnations pénales.

**3. Insister sur la responsabilité de l'État de fournir des réparations**

Les Principes fondamentaux devraient prendre note du rôle important que jouent les organisations internationales et la société civile dans l'aide et le soutien à la mise en œuvre des réparations sous la direction de l'État.

Notant que c'est à l'État qu'incombe au premier chef la responsabilité de l'octroi de réparations, les Principes fondamentaux devraient recommander que les États s'engagent et coordonnent leurs initiatives avec les organisations internationales et la société civile, sans que l'État n'en confie la responsabilité à d'autres parties prenantes.

Les Principes fondamentaux devraient encourager les États à établir des partenariats justes, transparents et inclusifs avec la société civile.

Les Principes fondamentaux devraient souligner que tous les États ont la responsabilité d'encourager et de s'entraider pour prévenir les violations flagrantes ou graves, y compris par la mise en œuvre de réparations, en particulier les garanties de non-répétition.

**4. Mettre en œuvre des réparations collectives**

Les Principes fondamentaux devraient inciter les États qui mettent en place des initiatives de type développement (visant à reconnaître les victimes ou à offrir des réparations aux communautés qui ont subi des préjudices collectifs) à les présenter explicitement comme des réparations dans le but de reconnaître les victimes et leurs souffrances et d'assumer la responsabilité de violations flagrantes ou graves.

Les Principes fondamentaux devraient demander aux États de compléter les réparations communautaires par des réparations individuelles afin de reconnaître à la fois les victimes comme faisant partie d'une collectivité et comme individus.

**5. Combler les lacunes dans la mise en œuvre et relever les nouveaux défis**

Les Principes fondamentaux devraient exiger des États qu'ils élaborent et adoptent une politique d'accès à l'information qui en précise la portée quant à celles détenues par l'État concernant les violations flagrantes ou graves, les stratégies de l'État pour diffuser l'information sur les violations et la façon d'accéder aux mécanismes de réparation et, enfin, la façon dont les victimes peuvent demander de l'information.

Notant que l'intérêt public à obtenir des informations sur les violations flagrantes ou graves l'emporte sur les intérêts de la sécurité nationale, les Principes fondamentaux devraient exiger des États qu'ils divulguent rapidement les informations qu'ils détiennent sur ces violations, y compris les causes profondes, les dates, lieux et circonstances, l'identité des auteurs qui ont été jugés responsables par un mécanisme de justice transitionnelle ou un tribunal national et, enfin, l'identité des victimes conformément à leurs droits, leur volonté et leur sécurité.

Les Principes fondamentaux devraient ordonner aux États de permettre aux victimes d'avoir accès en toute sécurité aux informations détenues par l'État sur les violations flagrantes ou graves, notamment en s'abstenant de toute surveillance étatique aux fins d'intimidation ou en exploitant les lois sur le secret des données, la protection des données et la vie privée.

En vue de garantir la non-répétition, les Principes fondamentaux devraient enjoindre aux États d'établir et de mettre en œuvre des processus transparents de vérification et d'approbation qui ciblent des postes clairement définis dans le secteur public et comprennent des mesures de protection contre les mesures d'exclusion fondées sur leur identité ou leur affiliation politique plutôt que sur leurs actions individuelles.

Comme garantie de non-répétition, les Principes fondamentaux devraient inciter les États à réformer le système éducatif et à inclure dans les matériels pédagogiques à tous les niveaux un compte rendu précis et complet des violations flagrantes ou graves, y compris des informations sur les causes profondes et l'impact.

## Les États devraient améliorer la mise en œuvre des réparations en prenant les mesures nécessaires:

### 1. Démontrer leur engagement à réparer les torts causés aux victimes

Les États devraient faire la preuve de leur engagement à divulguer de manière proactive des informations sur les violations flagrantes ou graves, notamment en adoptant une politique d'accès à l'information qui précise la portée du droit d'accès aux informations détenues par l'État sur les violations, les stratégies de l'État pour mettre à disposition des informations sur les violations et la manière d'accéder aux mécanismes de réparation et, enfin, la manière dont les victimes peuvent demander des informations.

Les États devraient accorder des réparations «promptement», dans un délai défini par leur processus de réparation, mais, dans tous les cas, lors du vivant des victimes et des membres de la famille des personnes décédées ou disparues.

Les États devraient rapidement mettre en œuvre des réparations provisoires pour répondre aux besoins urgents, tels que la nécessité d'une réadaptation médicale et psychosociale, sans préjudice de la mise en place rapide d'un programme global de réparations.

Les États devraient rapidement mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant et prendre des mesures pour réactiver la mise en œuvre des mesures de réparation bloquées.

Compte tenu des ressources disponibles et de l'aide financière accordée par les donateurs multilatéraux, les États devraient prévenir d'éventuels problèmes et retards, notamment en dotant rapidement le mécanisme de contrôle indépendant d'un nombre suffisant de fonctionnaires compétents, en allouant un budget annuel suffisant pour les réparations et en versant les fonds alloués.

Même en cas de violations flagrantes ou graves, les États devraient soutenir des mesures de réparation telles que des initiatives de vérité et de documentation, en particulier pour recueillir des informations auprès des victimes afin d'élaborer un programme de réparation complet, des processus de guérison communautaires et des cessez-le-feu au niveau local.

Les États devraient entreprendre des réformes institutionnelles, y compris des réformes juridiques et économiques, pour lutter contre la discrimination structurelle qui collectivement victimise des groupes entiers.

Les États devraient établir et mettre en œuvre des processus transparents de vérification et d'approbation qui ciblent des postes clairement définis du secteur public et prévoient des mesures de protection contre les mesures d'exclusion des individus en fonction de leur identité ou de leur appartenance politique plutôt que de leurs actions individuelles.

**2. Établir des réparations inclusives**

Les programmes de réparation devraient s'efforcer de définir la notion de «victime» de manière inclusive, en élargissant les définitions des violations flagrantes ou graves pour y inclure un large éventail de violations, et devraient éviter d'exclure ou de hiérarchiser les individus en fonction de leur sexe ou de leur origine politique, raciale, nationale, ethnique, culturelle ou religieuse.

Les programmes de réparation et leur mise en œuvre devraient tenir compte des expériences liées au genre et de l'impact des violations flagrantes ou graves, telles que la violence sexuelle, notamment par le biais d'une réforme

institutionnelle permettant aux femmes de demander justice et de recevoir des prestations.

Les mesures et programmes de réparation devraient porter sur un large éventail de violations flagrantes ou graves, y compris les violations flagrantes et systémiques des droits économiques et sociaux.

Les programmes de réparation devraient expliquer clairement les critères utilisés pour répartir les réparations et déterminer le montant des réparations.

Les programmes de réparation ne devraient pas exclure les auteurs qui sont également des victimes simplement parce qu'ils sont des auteurs, et les réparations devraient être proportionnelles à la gravité des violations et des préjudices flagrants ou graves qu'ils ont subis.

Les cadres de réparation devraient appliquer le même calendrier pour les blessures des civils et des combattants.

Les réparations dans le contexte d'un conflit armé ne devraient pas exclure les victimes de violations flagrantes avant et après le conflit et devraient au contraire s'efforcer d'assurer des réparations à toutes les victimes, quel que soit le moment où elles se sont produites.

**3. Accroître l'accès des victimes aux réparations**

Les États devraient intégrer et coordonner les réparations aux poursuites pénales, aux processus de vérité et à la réforme institutionnelle dans le cadre d'une politique cohérente de justice transitionnelle.

Pour aider à assurer la mise en œuvre des réparations recommandées par les commissions vérité, il faudrait donner aux commissions vérité la possibilité de formuler des recommandations contraignantes sur les réparations.

Afin de compléter la fonction rétributive des tribunaux, les États devraient créer un fonds d'aide aux victimes et mandater les tribunaux pour accorder des réparations matérielles et symboliques à titre individuel et, lorsque les communautés sont visées et qu'elles font l'objet de violations flagrantes ou graves en tant que groupe, à titre collectif en utilisant le fonds au besoin.

Dans le cadre d'une politique générale de justice transitionnelle, les États devraient créer un organisme indépendant de réparation financé par l'État qui ne serait pas directement lié aux jugements des tribunaux ou aux recommandations de la commission vérité.

A la suite d'atrocités massives, les États devront distribuer des réparations collectives pour remédier aux préjudices subis par les communautés de victimes tout en prenant des mesures pour répartir les réparations individuelles, notamment en allouant un budget annuel et en accordant d'abord des prestations matérielles aux victimes qui en ont le plus besoin.

Les mécanismes et les processus de justice traditionnels, informels et communautaires devraient être pris en considération pour leur capacité de fournir des réparations et, s'il y a lieu, être intégrés aux programmes officiels de réparation.

**4. Veiller à ce que les victimes reçoivent des réparations**

Les États devraient veiller à ce que la mise en œuvre des réparations soit équitable, notamment en maintenant les mécanismes de réparation à l'écart des institutions et processus corrompus et en dehors de leur influence.

Les États devraient mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant pour assurer une mise en œuvre transparente des réparations, évaluer et modifier les initiatives de mise en œuvre si nécessaire, et sanctionner les acteurs étatiques et non étatiques qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de réparation.

Les États devraient doter le mécanisme de contrôle indépendant d'un nombre suffisant de fonctionnaires compétents, y compris des parties prenantes internationales, régionales, nationales et de la société civile.

Les États devraient créer une division au sein du mécanisme de contrôle indépendant pour recevoir et intégrer les réactions continues des communautés dans les mécanismes de réparation afin d'assurer leur réactivité à l'égard des victimes.

Compte tenu du temps nécessaire pour réunir les documents nécessaires et de la situation des victimes, en particulier des victimes de violences sexuelles

qui peuvent avoir besoin d'un délai supplémentaire pour faire face à leur traumatisme avant de demander des prestations, les États devraient éviter d'établir des délais de prescription injustement courts pour les demandes de réparation.

Compte tenu des difficultés auxquelles les victimes peuvent être confrontées lorsqu'elles doivent réunir les documents nécessaires et de la situation des victimes, en particulier des victimes de violences sexuelles, les États devraient imposer une norme de preuve équitable pour les demandes d'indemnisation qui soit inférieure à la norme applicable aux condamnations pénales.

### 5. Faire reconnaître les réparations de type développement en tant que réparations

Lorsque les États mettent en place des initiatives de type développement qui visent à reconnaître les victimes ou à offrir réparation aux communautés qui ont subi des préjudices collectifs, les États devraient les faire connaître en tant que réparations dans le but de reconnaître les victimes et leurs souffrances et d'assumer la responsabilité des violations flagrantes ou graves.

### 6. Diriger le processus de réparation en consultation avec d'autres parties prenantes

En collaboration avec la société civile, les États devraient consulter les communautés sur leurs expériences et leurs besoins en matière de réparations, les informer des mécanismes de réparation disponibles et de la manière d'y accéder, solliciter et répondre aux réactions sur le processus de mise en œuvre et gérer les attentes des victimes concernant le processus de réparation et ses résultats.

En collaboration avec la société civile, les États devraient fournir à toutes les victimes des informations sur les mécanismes de réparation par différents moyens accessibles, notamment en employant des unités d'éducation mobiles, en organisant des campagnes de sensibilisation du public et en créant une division de sensibilisation des victimes.

Les États devraient s'engager et coordonner les contributions des organisations internationales et de la société civile au titre des réparations sans transférer à d'autres parties prenantes la responsabilité de l'État de fournir des réparations.

## Notant que l'octroi de réparations demeure la responsabilité de l'État, la société civile peut promouvoir la mise en œuvre de ces réparations en prenant des mesures pour y parvenir:

### 1. Impliquer les communautés dans les processus de réparation

La société civile peut consulter les communautés sur leur vision des réparations et plaider en faveur d'un cadre de réparation qui tienne compte de l'expérience et des besoins des victimes.

La société civile peut faire mieux connaître les mécanismes de réparation, notamment en recourant à des unités d'éducation mobiles et en organisant des campagnes de sensibilisation du public.

La société civile peut renforcer les capacités des communautés et des victimes individuelles à s'engager dans les processus de réparation et à mobiliser leur participation directe aux programmes de réparation, réduisant ainsi la nécessité pour les groupes de non-victimes de représenter les victimes dans le processus de réparation.

### 2. Suivre, évaluer et aider à la mise en œuvre des réparations

Conformément aux besoins et aux désirs des victimes, la société civile peut plaider auprès des États pour qu'ils établissent des mesures de réparation, y compris des mesures visant à combler les lacunes de toute initiative menée par l'État.

La société civile peut suivre et évaluer les mécanismes de réparation pour s'assurer que la mise en œuvre des réparations est transparente, informer le public quand et comment les progrès sont bloqués, et plaider auprès des États pour qu'ils améliorent les progrès de leur mise en œuvre.

La société civile peut fournir une assistance technique aux États sur la mise en œuvre des paragraphes du dispositif des Principes fondamentaux, notamment par le biais de modèles de solutions, de recommandations et d'autres formes d'orientation et de soutien techniques.

### 3. Remédier aux lacunes dans la mise en œuvre des réparations par l'État

En l'absence de volonté politique de l'État, la société civile peut envisager de contribuer à l'octroi de réparations ou d'apporter un complément à celles que l'État offre déjà, notamment en appuyant la recherche de personnes disparues, en mettant sur pied des initiatives de commémoration et en fournissant des soins médicaux et psychosociaux.

# Glossaire

*La société civile*: groupes de victimes, d'organisations non gouvernementales, de groupes de femmes et d'autres acteurs non étatiques qui représentent les besoins et les désirs des victimes, en soulignant la primauté des voix des victimes et leur capacité à se représenter par l'intermédiaire des groupes de victimes.

*Violations flagrantes ou graves*: violations flagrantes du droit international des droits de l'homme (violations flagrantes) ou violations graves du droit international humanitaire (violations graves).

*Promptement*: sans délai et au plus tard au cours de la vie des victimes survivantes et des membres de la famille des personnes décédées et disparues.

# Bibliographie

Adayaalam Centre for Policy Research (ACPR) and People for Equality and Relief in Lanka (PEARL). *Normalising the Abnormal: The Militarisation of Mullaitivu*. Washington, D.C.: ACPR and PEARL, 2017. http://pearlaction.org/publication/normalising-the-abnormal-the-militarisation-of-mullaitivu-distr ict/.

Asiedu, Victor and Maria Jeanne Berghs. «Limitations of Individualistic Peacebuilding in Postwar Sierra Leone.» *African Conflict and Peacebuilding Review* 2, no. 1 (2012): 136–151.

Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. G.A. Res. 60/147. U.N. Doc. A/RES/60/147 (Dec. 16, 2005). http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx.

de Greiff, Pablo. «Justice and Reparations.» Dans *The Handbook of Reparations*, édité par Pablo de Greiff, 451–77. Oxford: Oxford University Press, 2006.

de Greiff, Pablo. «DDR and Reparations: Establishing Links Between Peace and Justice Instruments.» Dans *Building a Future on Peace and Justice*, edited by Kai Ambos, Judith Large, and Marieke Wierda, 321–55. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009.

Duggan, Colleen and Adila M. Abusharaf. «Reparation of Sexual Violence in Democratic Transitions: The Search for Gender Justice.» Dans *The Handbook of Reparations*, édité par Pablo de Greiff, 623–49. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Duggan, Colleen and Ruth Jacobson. «Reparation of Sexual and Reproductive Violence: Moving from Codification to Implementation.» Dans *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, édité par Ruth Rubio-Marín, 121–61. New York : Cambridge University Press, 2009.

Evenson, Elizabeth M. «Truth and Justice in Sierra Leone: Coordination Between Commission and Court.» *Columbia Law Review* 104, no. 3 (2004): 730–67.

Hamber, Brandon. «Narrowing the Micro and Macro: A Psychological Perspective on Reparations in Societies in Transition.» Dans *The Handbook of Reparations*, édité par Pablo de Greiff, 560–88. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Humanitarian Law Center. *Dossier: «The cover-up of evidence of crimes during the war in Kosovo: THE CONCEALMENT OF BODIES OPERATION»*. Belgrade : Humanitarian Law Center, 2017. http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/01/Dosije_OPERACIJA_SKRIVANJA_TELA._eng.pdf.

Human Rights Watch. *Seductions of «Sequencing»: The Risks of Putting Justice Aside for Peace*. New York: Human Rights Watch, 2011. https://www.hrw.org/news/2011/03/18/seductions-sequencing.

International Center for Transitional Justice (ICTJ). *The Rabat Report: The Concept and Challenges of Collective Reparations*. New York: ICTJ, 2009. https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-English.pdf.

International Center for Transitional Justice (ICTJ). *More Than Words: Apologies as a Form of Reparation*. New York: ICTJ, 2015. https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Apologies-2015.pdf.

International Coalition of Sites of Conscience. «Transforming Sites of Detention: A Review of and Roadmap for Reparations and Memorialization in Morocco.» Rapport non publié, New York, 2011.

«Introduction.» Dans *Women's Court: About the Process*, édité par Staša Zajović, 12–20. Belgrade: Women in Black and Centar za Ženske Studije, 2015. http://www.helsinki.org.rs/doc/Womens%20Court%20About%20the%20 Process.pdf.

Malamud-Goti, Jaime and Lucas Grosman. «Reparations and Civil Litigation: Compensation for Human Rights Violations in Transitional Democracies.» Dans *The Handbook of Reparations*, edited by Pablo de Greiff, 539–59. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Mayer-Rieckh, Alexander. «On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms.» Dans *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, édité by Pablo de Greiff and Alexander Mayer-Rieckh, 482 – 520. New York: Social Science Research Council, 2007. https://www.ictj.org/publication/justice-prevention-vetting-public-employees-transitional-societi es.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights*. Geneva: United Nations, 2014. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ HR-PUB-13-05.pdf.

«President Kiir Apologises for the December 2013 War,» *Sudan Tribune*, modifié pour la dernière fois le 8 janvier 2016, http://www.sudantribune.com/ spip.php?article57630.

Randeny, Indumini and Isabelle Lassée. *The Politics of Sequencing: A Threat to Justice?* Colombo: South Asian Centre for Legal Studies, 2016. http://sacls.org/ images/publications/reports/THE_POLITICS_OF_SEQUENCING_A_THREAT _TO_JUSTICE.pdf.

Roht-Arriaza, Naomi and Katharine Orlovsky. «A Complementary Relationship: Reparations and Development.» Dans *Transitional Justice and Development: Making Connections*, édité par Pablo de Greiff and Roger Duthie, 170–213. New York: Social Science Research Council, 2009. https://www.ictj.org/publication/transitional-justice-and-development-making-connections.

Rubio-Marín, Ruth. «The Gender of Reparations in Transitional Societies.» Dans *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, édité par Ruth Rubio-Marín, 63–120. New York : Cambridge University Press, 2009.

Segovia, Alexander. «Financing Reparations Programs: Reflections from International Experience.» Dans *The Handbook of Reparations*, édité par Pablo de Greiff, 650–75. Oxford : Oxford University Press, 2006.
South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee. «Reparations and the Business Sector.
» Dans *Report of the Reparation & Rehabilitation Committee* 6, sec.2 (1998): 140–55. http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf.

South Africa's Reparation and Rehabilitation Committee. «Reparations and Civil Society.» Dans *Report of the Reparation & Rehabilitation Committee* 6, sec.2 (1998): 156–59. http://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/vol6_s2.pdf.

Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of
non-recurrence. *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. Conseil des droits de l'homme de l'ONU (CDH). U.N. Doc. A/HRC/21/46 (9 août 2012) (par Pablo de Greiff).

Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of
non-recurrence. *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. ONU, Assemblée générale. U.N. Doc. A/67/368 (13 septembre 2012) (par Pablo de Greiff).

Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of
non-recurrence. *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. ONU, Assemblée générale. U.N. Doc. A/69/518 (14 octobre 2014) (par Pablo de Greiff).

Tejan-Cole, Abdul. «Sierra Leone's 'Not-So' Special Court.» Dans *Peace versus Justice? The Dilemmas of Transitional Justice in Africa*, édité par Chandra Lekha Sriram and Suren Pillay. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

Walker, Margaret Urban. «Transformative Reparations? A Critical Look at a Current Trend dans Thinking about Gender-Just Reparations.» *International Journal of Transitional Justice* 10 (2016): 108–25.