

Y a-t-il une justice pour les crimes économiques ?

La commission de vérité du Kenya

KIMBERLY LANEGAN, PHD*

Nombreux sont les pays qui, au sortir de sombres périodes d'intense conflit politique ou d'oppression, ont mis en place des commissions de vérité dans le but de reconnaître les violations passées des droits de l'homme, de rendre justice aux victimes et de favoriser la guérison collective et la réconciliation. Dans la plupart des cas, ces commissions visent à faire la lumière sur les injustices telles que l'enrôlement des enfants soldats, les disparitions forcées, la violence policière, la violence généralisée à l'égard des femmes, les assassinats, les meurtres et la torture. Au cours des dernières années, certains acteurs ont toutefois pris conscience de la faiblesse d'une justice transitionnelle et de mesures de réconciliation ignorant les injustices sociales et économiques. Pour Rama Mani, par exemple, les organes de justice transitionnelle se doivent d'examiner la manière de traiter les économies de guerre et la corruption, notamment, si l'on « souhaite atteindre les objectifs visés » dans ce domaine¹. En effet, Dustin Sharp note une nouvelle préoccupation liée à la prise en compte de la violence et de la justice économiques dans l'étude de la justice transitionnelle². Parallèlement, un petit nombre de commissions de vérité se sont penchées sur un ensemble restreint de crimes et atrocités économiques pour lesquels elles ont tenté d'obtenir justice.

La *Truth, Justice and Reconciliation Commission–TJRC* (Commission Vérité, Justice et Réconciliation–CVJR) du Kenya (2008-2013) a été créée avec un mandat novateur exigeant explicitement d'enquêter sur un vaste éventail d'injustices économiques présumées. Nombreux étaient ceux qui voyaient dans les crimes économiques, et notamment la spoliation foncière, perpétrés contre les Kényans depuis l'indépendance, l'origine de la crise de violence post-électorale qu'a connu le Kenya en 2008. Pendant sa phase d'enquête, la CVJR s'est activement employée à s'acquitter de cet aspect de ses responsabilités, collectant des preuves de violation des droits économiques et examinant les allégations. De leur côté, les Kényans ont relaté, à travers leurs témoignages et observations, un nombre

*Titulaire d'un doctorat de l'*University of Florida*, Kimberly Lanegan est professeure associée de science politique au *Coe College*, dans l'Iowa. Elle est l'auteure de nombreux écrits sur les structures de la justice transitionnelle, s'appuyant sur les recherches qu'elle a effectuées au Kenya, en Sierra Leone et au Timor oriental. L'étude à la base de cet article a été soutenue par le fonds de recherche d'*Edward S. Murray Memorial* du *Coe College*.

considérable d'injustices économiques perçues, affichant une inclination notable à la révélation de ce type de violations. Toutefois, certaines conclusions spécifiques portant sur les crimes économiques ont provoqué un sérieux conflit entre la CVJR et le gouvernement du président Uhuru Kenyatta, ainsi qu'au sein de la commission elle-même. La publication du rapport final de la commission a été ternie par le scandale déclenché par le refus de plusieurs de ses membres de signer le volume consacré aux crimes économiques. Accusant le cabinet du président d'avoir altéré leur travail, ces derniers ont publié une opinion dissidente. Certains hauts représentants du gouvernement estimaient apparemment que les conclusions de la commission concernant les spoliations foncières étaient intolérables ou inquiétantes.

La démarche novatrice du Kenya visant à intégrer la justice économique à la justice transitionnelle permet d'éclairer les possibilités et les limites de ce mandat élargi. Le présent article évalue la manière dont la CVJR a appliqué son mandat et le type de données qu'elle a utilisées pour enquêter sur les injustices économiques ; il résume les conclusions de la CVJR en matière de crimes économiques, accordant une attention particulière aux malversations dans l'attribution des terres et examine le conflit politique déclenché par certaines conclusions de la CVJR concernant les crimes économiques. Il aboutit à quatre conclusions. Premièrement, les enquêtes portant sur un vaste éventail d'atteintes aux droits de l'homme peuvent fournir une preuve convaincante des liens existants entre les crimes économiques et politiques. Deuxièmement, un obstacle persistant à la recherche de la vérité continue d'entraver les enquêtes menées sur les violations des droits économiques : les commissions de vérité, souvent incapables d'établir la véracité des témoignages individuels, ont du mal à identifier la nature de la vérité qu'elles ont « trouvée ». Troisièmement, les commissions peuvent dans le même temps, et peut-être pour les mêmes raisons, être amenées à s'appuyer largement sur des sources secondaires ou des rapports existants. Cette pratique remet en cause l'unicité de leurs contributions à la justice. Enfin, les commissions de vérité chargées de traiter les injustices économiques peuvent susciter des réactions politiques véhémentes de la part de fonctionnaires gouvernementaux impliqués dans des violations continues et persistantes de ce type.

Les commissions de vérité et la justice économique

Les violations des droits civils et politiques ont toujours été la principale préoccupation des commissions de vérité. La Commission vérité et réconciliation d'Afrique du Sud, par exemple, s'est attachée à identifier les responsables de crimes, tels qu'assassinats sanctionnés par l'État, bombardements et abus, dans les rangs du Congrès national africain. La Commission Rettig du Chili a analysé la répression politique et enquêté sur les enlèvements, les disparitions, les meurtres et la torture. Comme le souligne Ruben Carranza, « les violations des droits civils et politiques sont non seulement considérés comme justiciables, mais également susceptibles d'être réparées par la justice transitionnelle. En revanche, les violations des droits socioéconomiques sont généralement considérées comme non justiciables et, par conséquent, plus faciles à résoudre par une référence

fourre-tout aux programmes de développement³ ». Sharp voit dans ce parti pris contre le règlement des violations socioéconomiques une « zone d'ombre » qui fausse l'examen de la violence et des injustices et ralentit tout processus de justice⁴. Ainsi, l'enquête menée par la Commission vérité et réconciliation d'Afrique du Sud sur un éventail limité de crimes a mis au jour pour les années d'apartheid une « vérité » rassemblant les expériences d'une minorité de Sud-africains, des agents de l'État et des activistes politiques pour la plupart. Pour Mahmood Mamdani, en ignorant les victimes de crimes économiques, tels que les 3,5 millions de personnes expulsées de leurs terres par la force, « la [Commission vérité et réconciliation] a gommé la grande majorité des victimes de l'apartheid de sa version de l'histoire⁵ ».

Pour de nombreux experts, la prépondérance accordée par la justice transitionnelle aux crimes politiques sur les crimes économiques a ses racines dans le mouvement dont elle est issue : le domaine plus vaste des droits de l'homme⁶. La distinction entre les droits civils et politiques d'un côté, et les droits économiques, sociaux et culturels de l'autre, est apparue après-guerre avec la naissance du mouvement mondial pour les droits de l'homme et la rédaction de deux documents distincts : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette distinction a pris une dimension politique pendant la guerre froide, le bloc de l'Ouest accordant une importance prépondérante aux violations des droits politiques et civils⁷. D'origine occidentale, la théorie de la justice transitionnelle a fait sienne, tout au moins dans un premier temps, cette prédominance implicite des droits civils et politiques.

Toutefois, un nombre croissant d'experts, activistes et professionnels exhorte les organes de justice transitionnelle à étendre leur champ d'action et à rechercher la vérité et la justice pour les victimes de crimes économiques. Chandra Sriram identifie trois types d'arguments étayant cette revendication : les droits de l'homme sont indivisibles, les crimes économiques et politiques coexistent généralement et la prévention des conflits est impossible sans correction des injustices économiques⁸. Il n'y a pas de hiérarchie des droits, c'est pourquoi l'exigence d'une protection complète des droits de l'homme remporte une adhésion croissante⁹. Les études approfondies des pays en transition révèlent fréquemment, comme le constate Carranza, que « les violations des droits civils et politiques et celles des droits socioéconomiques sont perpétrées par un groupe d'auteurs toujours semblable sur des groupes de victimes qui se confondent¹⁰ ». Et Lisa J. Laplante de conclure : « Malgré les procès et réparations, si les inégalités économiques et sociales sont négligées et si les doléances des pauvres et des personnes marginalisées ne sont pas entendues, les garanties de non-répétition demeurent incertaines¹¹ ». Plusieurs études de cas menées en Asie et en Afrique ont remporté l'assentiment de nombreux experts¹².

En outre, pour être crédibles aux yeux des populations concernées, les commissions de vérité se doivent de répondre aux attentes des victimes et les études menées dans le monde entier montrent que les victimes de crimes économiques exigent justice et réparation¹³. Ainsi, pour la majorité des Togolais interrogés par Lonzozou Kpanake et Etienne Mullet la principale mission des commissions de vérité consiste à « documenter l'éventuelle exploitation économique et sociale de certains groupes par d'autres groupes¹⁴ ». De

la même manière, Gearoid Millar a relevé dans la ville de Makeni, en Sierra Leone, que la plupart des résidents « pensaient qu'un projet de justice transitionnelle visant à rétablir la paix dans le pays devait inclure la construction d'écoles, de centres médicaux, de routes, etc., et non pas l'organisation de procès ni la recherche de la vérité¹⁵ ». Les victimes souhaitent obtenir réparation pour les violations de leurs droits économiques.

Quelques commissions de vérité ont décidé qu'elles ne pouvaient faire l'économie de l'examen des violations des droits économiques marquant les périodes de violence politique sur lesquelles elles enquêtaient. Une nouvelle voie a été ouverte au Tchad où la commission de vérité (1990-1992) a reçu le mandant explicite de faire la lumière sur les allégations relatives aux transactions financières illégales de l'ancien président Hissène Habré. De leur côté, les commissions de vérité de Sierra Leone (2002-2004) et du Timor oriental (2002-2005) ont conclu que les injustices économiques généralisées faisaient partie des antécédents et des causes profondes à l'origine de l'explosion de violence qui a ravagé ces pays dans les années 1990. Leurs rapports recensent de nombreux exemples de crimes économiques. Après avoir identifié certaines entreprises complices de crimes économiques dans les industries du diamant et du bois, la commission sierra-léonaise a conclu que « la cupidité, la corruption et le népotisme endémiques qui ont privé la nation de sa dignité et réduit la plupart de ses habitants à l'état de pauvreté constituaient la cause principale de la guerre¹⁶ ». Le mandat de la commission de vérité du Liberia incluait explicitement d'enquêter sur les « crimes économiques tels que l'exploitation des ressources naturelles ou publiques visant à prolonger les conflits armés¹⁷ ». Cette dernière a réuni les preuves d'une corruption colossale, de l'acquisition illégale de terres et d'une privation économique systématique au profit des élites politiques.

Analysant les incursions de cinq commissions de vérité africaines dans le domaine des crimes économiques, Sharp propose trois explications possibles à leur volonté d'étendre le périmètre de la justice transitionnelle. Premièrement, les autorités tchadiennes travaillant, selon lui, de manière isolée « n'ont pas été fortement influencées par le scénario dominant [droits de l'homme/justice transitionnelle]. » Deuxièmement, quand ces commissions ont été créées au début du vingt-et-unième siècle, « les travaux relatifs aux droits économiques et sociaux s'étaient multipliés au sein des Nations Unies et des OIG [organisations intergouvernementales] de manière générale, les activistes faisant énergiquement valoir la nécessité de placer les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux sur un pied d'égalité ». Enfin, les conflits sévissant dans ces pays étaient à tel point imprégnés de violence économique que « se concentrer exclusivement sur les atteintes à l'intégrité physique aurait semblé totalement inopportun¹⁸ ». Par conséquent, le travail des commissions de vérité a été plus fréquemment étendu aux violations des droits économiques et sociaux.

Cependant, ce nouveau mandat a suscité quelques appels à la prudence. Les commissions qui enquêtent uniquement sur les crimes civils et politiques ont déjà des difficultés à mener des enquêtes complètes et à tirer des conclusions exhaustives car leurs calendriers sont extrêmement serrés et leurs ressources financières limitées. Surcharger les commissions de vérité risque de les conduire à faire des promesses encore plus irréalistes

pour finalement échouer à répondre à ces attentes accrues en matière de justice et de réparation¹⁹. Bien que défenseur de ce mandat élargi, Sharp juge nécessaire d'examiner attentivement les interactions entre la justice transitionnelle et les acteurs et objectifs plus larges du développement, ainsi que leurs capacités et limites spécifiques²⁰. En intervenant dans les réparations économiques et les initiatives visant à corriger les injustices économiques, la justice transitionnelle pénètre dans la sphère des « efforts de développement » à plus long terme. Or, les projets transitionnels à court terme peuvent-ils apporter une contribution spécifique fructueuse ? Enfin, les commissions qui enquêtent sur les violations des droits économiques sont exposées à une résistance politique accrue car « dans les périodes de transition, les problèmes tels que la corruption sont souvent très répandus et impliquent des acteurs économiques et politiques puissants²¹ ». Par conséquent, Roger Duthie est partisan d'une inclusion relativement limitée des actes de violence économique, et « notamment les actes qui constituent des crimes internationaux et entraînent des violations graves et généralisées des droits économiques et sociaux », dans les projets de justice transitionnelle²².

La Commission vérité et réconciliation du Kenya

Au Kenya, les premières réflexions sur la création d'une commission de vérité ont été initiées en 2002, au moment de l'éviction du *Kenya African National Union*, le parti qui avait dominé le paysage politique sous la présidence de Jomo Kenyatta puis de Daniel arap Moi, par le président Mwai Kibaki et son gouvernement national de la coalition arc-en-ciel. Un groupe de travail chargé de se prononcer sur l'opportunité d'une commission de vérité pour enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme a alors été mis en place. Ce dernier a révélé l'existence de violations et de crimes économiques non résolus devant faire l'objet d'une enquête et conclu que les Kényans étaient d'avis qu'une commission de vérité serait bénéfique à leur pays²³. En ce qui concerne les violations des droits économiques, sociaux et culturels, ce groupe de travail a préconisé un mandat limité. S'il admettait l'indivisibilité de l'ensemble des droits de l'homme et reconnaissait qu'au Kenya « les crimes économiques perpétrés étaient partie intégrante des violations des droits de l'homme », le groupe de travail s'est dit très préoccupé par « la difficulté à enquêter sur les crimes économiques et à identifier les coupables²⁴ ». C'est pourquoi il a vivement recommandé que la commission de vérité enquête uniquement sur « un nombre limité de crimes économiques ayant une incidence directe sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels²⁵ ». Toutefois, le soutien politique en faveur d'une commission de vérité s'est rapidement affaibli et le gouvernement a enterré le projet.

Suite à la crise de violence résultant des élections contestées de décembre 2007, le Kenya a réexaminé le bien-fondé d'une commission de vérité. Un processus de dialogue national et de réconciliation a alors été initié dans le but de promouvoir la paix, la réforme politique, ainsi que la réconciliation et la justice au Kenya. Au cours des négociations, l'idée d'une commission de vérité semble avoir été remise sur la table par les membres de

l'équipe de médiation internationale dirigée par Kofi Annan. Les représentants politiques kényans se sont finalement mis d'accord sur la mise en place d'une Commission vérité, justice et réconciliation chargée de se pencher aussi bien sur la justice socioéconomique que politique²⁶.

Traiter les crimes économiques

La loi instaurant la commission de vérité du Kenya comportait certaines dispositions classiques. « Afin de promouvoir la paix, la justice, l'unité nationale, la guérison et la réconciliation », elle a reçu le mandat de constituer un inventaire précis des crimes contre l'humanité et autres violations flagrantes des droits de l'homme commis par des fonctionnaires et d'identifier les causes de ces crimes²⁷. Elle était habilitée à recommander des poursuites judiciaires dans certains cas et l'amnistie dans d'autres, sous certaines conditions. Elle pouvait également recommander des moyens de restitution, y compris des réparations, pour les victimes. La commission était habilitée à tenir des audiences publiques et tenue de publier un rapport final. Chargée d'enquêter sur des crimes commis sur une période de 45 ans, elle a exercé la compétence temporelle jusqu'ici la plus étendue pour une commission.

Le mandat de la commission kényane comprenait notamment le recensement exact et complet des crimes économiques alors que quelques violations des droits économiques, telles que « la corruption à grande échelle et l'exploitation des ressources naturelles ou publiques » ont été identifiées. Par ailleurs, la commission était chargée « d'enquêter sur les acquisitions irrégulières et illégales de terres publiques et d'émettre des recommandations sur leur restitution » ainsi que « d'enquêter et d'établir la vérité sur la marginalisation économique des communautés et d'émettre des recommandations sur la manière d'y remédier²⁸ ». Toutefois, si les crimes spécifiques relevant de la compétence de la commission en matière de crimes contre l'humanité et de violations flagrantes des droits de l'homme avaient été précisément définis, les autorités kényanes n'ont fourni à la commission aucune définition détaillée des violations des droits socioéconomiques.

En conséquence, la commission de vérité s'est efforcée d'élaborer des définitions opérationnelles de ces violations socioéconomiques. Au final, elle a classé ses compétences en trois catégories : « violations flagrantes des droits de l'homme, injustices historiques et autres domaines couverts par le mandat²⁹ ». Convaincue que « tous les droits de l'homme sont indivisibles, indissociables et interdépendants », elle a rejeté la « dichotomie traditionnelle entre les droits civils et politiques et les droits socioéconomiques³⁰ ». Pour aborder les violations des droits socioéconomiques, elle s'est donc appliquée à examiner « l'impact socioéconomique des violations de l'intégrité physique des individus ou de leurs droits civils et politiques³¹ ». Elle a, en outre, considéré la marginalisation économique, les crimes économiques et la corruption à grande échelle comme des violations distinctes et indépendantes³². En matière d'injustices historiques, la commission a établi que dans le débat public au Kenya,

le terme fait référence à au moins deux choses [...] l'exclusion et la marginalisation (en termes de développement économique) de certains groupes ou régions, ainsi qu'un ensemble de violations favorisant ce phénomène [...] [et] les dépossessions et inégalités dans l'attribution des terres perpétrées de diverses manières par les gouvernements successifs (ou les personnes qui leur étaient associées) avant et après l'indépendance du Kenya³³.

Une attention particulière était accordée aux conflits fonciers.

Néanmoins, il était nécessaire de définir une base juridique plus spécifique. Prenant principalement en considération les obligations du Kenya en tant que signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la commission a établi que l'État kényan était tenu de protéger les droits économiques et sociaux (tels qu'identifiés dans les documents) des Kényans, d'adopter des mesures actives en vue de la réalisation de ces droits et de s'abstenir de tout acte privant les individus de ces droits³⁴. Par conséquent, perpétuer la marginalisation économique définie par la commission comme « une situation résultant d'un processus entraînant la discrimination directe ou indirectes de certains groupes dans la distribution de biens et services sociaux, constituait une violation³⁵ ». L'accès à l'éducation, à l'agriculture et à la terre ont été identifiés comme des indicateurs de marginalisation économique³⁶. Deux types d'attribution abusive des terres ont été identifiés :

- 1) « l'attribution irrégulière de terre » faisant référence à des actions et procédures officielles liées à la terre et entraînant l'acquisition, la possession, l'occupation ou l'utilisation des terres non conforme aux lois et règlements en vigueur, et
- 2) « l'accaparement des terres » faisant référence à toutes pratiques foncières illégales « menées avec une impunité et une inconséquence injustifiées et qui [sont] flagrantes et généralisées³⁷ ».

Quelques-uns des crimes économiques les plus répandus ont ainsi été opérationnalisés.

Les conclusions relatives aux violations des droits fonciers

Le rapport final de la CVJR est une critique sévère de tous les gouvernements kényans depuis l'indépendance, qui ont tous perpétré des violations massives et persistantes des droits socioéconomiques. Ses différents chapitres documentent la marginalisation économique, les injustices foncières, les crimes économiques et la corruption à grande échelle. La commission conclut que les politiques nationales sont à l'origine de la marginalisation systématique de cinq régions : les provinces orientales et nord-orientale très pauvres à la frontière somalienne, ainsi que les provinces occidentale, de la côte, de Nyanza et de la vallée du Rift. Les privations multiples sont examinées preuve à l'appui pour chacune de ces régions. Le chapitre consacré à la corruption à grande échelle relate un petit nombre de cas bien connus ayant fait l'objet d'enquêtes préalables menées par les tribunaux ou d'autres commissions. Néanmoins, les conclusions de la CVJR concernant les violations foncières sont incontestablement les plus importantes. L'ampleur de ces crimes et le

nombre de victimes sont considérables et la commission établit un lien de cause à effet entre les violations foncières et les tensions/violences ethniques et politiques. Le rapport de la commission aurait pu orienter de futures réformes positives dans ce domaine. Malheureusement, les conclusions sur l'appropriation abusive des terres sont devenues la cible des critiques portant sur les travaux de la commission de vérité.

Cette dernière a conclu que les violations des droits fonciers étaient omniprésentes au Kenya, les témoignages des victimes confirmant les preuves présentées. En effet, plus de 40 pour cent des déclarations et mémorandums fournis à la commission « relaient des griefs et conflits fonciers³⁸ ». Le rapport final présente un tableau convaincant de la « diversité et de la complexité des transformations » opérées par les injustices foncières dans l'histoire du Kenya :

Pratiquement tous les types de terres publiques ont été touchés : des domaines forestiers aux bassins hydrographiques, en passant par les aires de jeux des écoles publiques, les réserves routières, les fermes expérimentales, les fiducies foncières publiques et les propriétés foncières des entreprises publiques et des particuliers. Les auteurs de ces injustices sont tout aussi multiples. Parmi eux figurent chefs de gouvernement et fonctionnaires de tous rangs, élites politiques et économiques, organisations religieuses, individus et communautés. Les personnes qui exerçaient une influence ont usurpé le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire des institutions gouvernementales à leur profit³⁹.

La commission conclut que dès l'indépendance en 1963, les autorités nationales et provinciales du Kenya se sont rendues coupables d'une attribution systématiquement abusive des terres. Loin de corriger les injustices issues de l'acquisition illégale de vastes surfaces de terres par l'administration coloniale, l'administration de Kenyatta et des gouvernements suivants « ont aliéné encore davantage de terres appartenant aux communautés touchées au profit des communautés ethniques privilégiées sur le plan politique et de l'élite publique⁴⁰ ». Ces violations des droits économiques ont été commises pendant plusieurs décennies sur l'ensemble du territoire kényan, portant ainsi préjudice à des dizaines de milliers de Kényans.

En outre, la commission établit un lien entre l'injustice foncière et la violence politique indiquant qu'elle « a été et demeure l'une des principales causes des conflits inter et intra ethniques dans le pays⁴¹ ». Le rapport présente les preuves de déplacements forcés, accaparement de terres et programmes d'aménagement du territoire perpétrés au profit des ethnies privilégiées tout au long de l'histoire du Kenya, démontrant comment « ces... politiques administratives, économiques et foncières... ont engendré la division et la haine au sein des communautés kényanes⁴² ». Plus précisément, la commission conclut que les politiques foncières édictées sous la présidence de Kenyatta ont contribué à perpétuer les inégalités dans les provinces centrale, occidentale, de la côte et de la vallée du Rift et « renforcé l'hégémonie économique des Kikuyu⁴³ ». Elle observe que les communautés kalenjin et maasaï, notamment, ont le sentiment d'avoir été « spoliées de leur terre ancestrale par le programme de repeuplement instauré par le gouvernement colonial puis par le gouvernement Kenyatta⁴⁴ ». Le rapport fournit également les preuves de l'utilisation des terres par les autorités dans le but de créer des divisions ethniques et de les exploiter

à des fins politiques. Il présente ainsi les politiques et acquisitions foncières injustes des politiciens comme l'une des causes fondamentales des violations des droits de l'homme et des crimes.

Pour l'avenir, la commission a également émis des recommandations visant à corriger les injustices foncières. Au niveau macroéconomique, elle a identifié six stratégies pour le ministère des Terres et la commission nationale foncière :

- 1) élaboration et mise en œuvre de mesures visant à révoquer les titres obtenus de manière illégale ;
- 2) restauration des servitudes d'utilité publique ;
- 3) arpentage et enregistrement des terres publiques restantes ;
- 4) révocation des titres obtenus de manière illégale ;
- 5) réouvertures de toutes les plages publiques, des routes d'accès aux plages et des sites de débarquement du poisson ; et
- 6) développement d'un « inventaire électronique de toutes les terres du Kenya⁴⁵ ».

Elle conclut que les autorités provinciales kényanes doivent être écartées de toutes mesures visant à corriger les inégalités foncières, ces dernières ayant perdu toute légitimité populaire dans ce domaine en raison des violations dont elles se sont rendues coupables dans le passé⁴⁶. Soucieuse d'établir la responsabilité pénale individuelle, la commission a désigné 127 personnes ou entreprises dont l'implication présumée dans l'acquisition illégale de terres devait faire l'objet d'une enquête de la commission nationale foncière. Ce chiffre correspond à un peu plus de la moitié des cas transmis aux autorités gouvernementales⁴⁷.

Réflexion sur la justice transitionnelle et les violations des droits économiques

La tentative du Kenya d'appliquer la recherche de la vérité aux injustices économiques est révélatrice des capacités des commissions de vérité dans ce domaine. D'une part, confrontée au problème endémique des commissions de vérité, la commission kényane a eu des difficultés à identifier et appliquer avec cohérence les deux types de « vérité » exposés dans son rapport, ainsi que le nombre et le type de preuves requis pour établir la « vérité » sur les crimes économiques. D'autre part, le rapport final de la CVJR témoigne de la capacité de recherche limitée dont souffrent les commissions de vérité. Enfin, l'expérience de la CVJR étaye les inquiétudes de ceux qui craignent une intensification de l'opposition politique à l'égard des commissions de vérité s'efforçant d'identifier les individus et les structures responsables de crimes économiques systématiques.

Définir la vérité

Le fait que la commission de vérité du Kenya n'inclut dans son rapport aucune réflexion approfondie sur sa manière d'envisager la vérité ou les différents types de vérité considérés reste problématique. De nombreux experts et autres commissions de vérité ont souligné le caractère complexe et contesté du concept de vérité. La commission de vérité sud-africaine a, par exemple, identifié quatre types de vérité dans les témoignages dont elle disposait : factuelle ou scientifique, personnelle et narrative, sociale, réparatrice et de guérison⁴⁸.

Dans leur opinion dissidente, les trois commissaires en désaccord avec le rapport de la CVJR, suggèrent qu'il conviendrait de considérer le rapport dans son ensemble comme un compte-rendu véridique des témoignages présentés à la commission. Ils écrivent qu'ils souhaitaient ajouter des réserves à certaines sections extrêmement controversées du rapport, stipulant que les informations présentées

étaient fournies par un témoin ayant témoigné sous serment devant la commission, de sorte à éviter que quelqu'un ne pense, qu'en répétant les propos de tiers, la commission en concluait que ces déclarations étaient vraies. Il s'agit bien évidemment d'un truisme s'appliquant à l'ensemble du rapport. L'une de nos missions consistait à relater les injustices historiques du point de vue des victimes, des auteurs, et autres parties⁴⁹.

Cela signifie-t-il que les preuves apportées sur la base de témoignages doivent être considérées comme des vérités narratives et non factuelles ? Les incohérences linguistiques du rapport ne permettent pas de trancher sur ce point. Dans le chapitre consacré aux terres, de nombreux passages indiquent clairement que la commission transmet des déclarations sans en examiner la véracité. Par exemple, « il existe un témoignage d'un groupe de la province de la côte indiquant que leur accès à la terre à sensiblement diminué depuis l'indépendance⁵⁰ ». À d'autres endroits, des qualificatifs tels qu'*apparemment* et *manifestement* sont utilisés pour présenter des témoignages.

Dans le chapitre sur les terres, le style déclaratif et déductif prévaut toutefois dans l'ensemble. On relève, par exemple, des affirmations générales telles que : « Depuis l'indépendance du Kenya, les programmes de peuplement de la province de la côte ont été entachés d'irrégularités et de discriminations manifestes à l'égard des communautés sans terre de la côte⁵¹ ». D'autres assertions mentionnent des cas particuliers de culpabilité individuelle : « La situation était pire sur l'île de Manda, où entre 1974 et 1976 l'ancien commissaire provincial Mahihu a profité de l'occasion... pour acquérir par la force les terres des propriétaires locaux⁵² ». La commission était-elle convaincue de la véracité de ces affirmations ? Dans ce cas, comment est-elle parvenue à des conclusions définitives sur l'existence de ces violations ? La commission avait pour objectif d'établir « un compte-rendu complet, précis et historique des violations des droits de l'homme et des droits économiques » et « un tableau aussi complet que possible des causes, de la nature et de l'étendue » de ces violations au cours de la période considérée⁵³. En conséquence, les incertitudes quant aux affirmations et interprétations vérifiées par la commission et celles qu'elle transmet sans recul critique compromettent gravement la force de ses analyses.

La capacité de recherche

Le rapport de la commission repose en grande partie sur des sources secondaires telles que des études et des rapports précédemment publiés par d'autres commissions kényanes. Plusieurs sections du chapitre consacré aux terres notamment, s'appuient largement sur les preuves fournies par la Commission d'enquête Ndung'u sur l'attribution illégale ou irrégulière de terres du domaine public de 2002 et le rapport du Comité spécial sur la question de la propriété foncière sur la bande côtière d'environ 16 kilomètres du Kenya, publié en 1978. Ces informations sont transmises par la commission de vérité sans recul critique. Même si la commission était chargée « de prendre en compte les rapports des commissions d'enquête compétentes » son incapacité à corroborer de manière significative ou à évaluer les rapports précédents remet son utilité en question⁵⁴. Elle a, en outre, failli à son obligation « d'émettre des recommandations sur la mise en œuvre de tels rapports⁵⁵ ». Entravée par le manque de ressources, un leadership incertain et un contexte politique hostile, la commission de vérité du Kenya n'est pas parvenue à démontrer de manière convaincante la capacité de tels organes à rassembler et synthétiser de manière indépendante les preuves des injustices économiques. Cet échec soulève de sérieux doutes quant à la réelle capacité des commissions de vérité à s'acquitter de mandats incluant les violations des droits socioéconomiques.

L'opposition politique

S'il était depuis longtemps évident que la commission ne disposait que de très peu de soutien dans les rangs du gouvernement kényan, l'ingérence flagrante du cabinet du président Uhuru Kenyatta dans le chapitre du rapport consacré aux terres s'est avérée choquante. La commission s'est vue contrainte de modifier son rapport final sous la pression du cabinet présidentiel, ce qui a nui à l'intégrité de l'ensemble du processus de recherche de la vérité. La controverse qui s'est ensuivie au sein de la commission a montré que les procédures étaient sacrifiées pour plaire aux politiques et conduit trois commissaires à dénoncer publiquement le processus et à refuser de valider le chapitre sur les terres. Les conclusions relatives à de nombreuses violations des droits de l'homme ont pu être maintenues dans le rapport final, mais il semble que certains membres non identifiés du cabinet du président aient exigé des modifications dans cinq paragraphes de ce chapitre.

Il s'avère que certaines modifications étaient motivées par la volonté de préserver l'image du président Jomo Kenyatta. Trois des cinq sections modifiées traitaient des violations des droits fonciers associées à l'ancien président. À l'origine, le paragraphe 257 était, par exemple, formulé comme suit :

Toutefois, après l'accession à l'indépendance du Kenya en 1963, le président Kenyatta s'est illégalement approprié 250 hectares de terre, et en particulier des portions de plage. Il a également attribué une partie des terres à ses amis, parents et autres associés. Il a indiqué aux résidents que les terres restantes de la fiducie foncière feraient l'objet de programmes de peuplement à leur profit. Transgressant les procédures légales, il s'est cependant attribué, et a distribué à ses proches, une partie des terres restantes. Il a également

exigé de la part des communautés locales qui auraient dû bénéficier des fiducies foncières, qu'elles acceptent le versement de 600 shillings kényans par hectare. Alors que les habitants refusaient d'accepter cet argent, il leur a dit que le reste des terres irait au gouvernement, qu'ils acceptent l'argent ou pas. C'est ainsi que le président Kenyatta s'est illégalement approprié les fiducies foncières de Tiwi et Diani au détriment des populations locales qui sont immédiatement devenues « squatteurs » de ces terres et en ont à ce titre été expulsées, ce qui a fait d'eux des paysans pauvres et sans terre. En 2012, les terres des anciennes fiducies se vendaient 15 millions de shillings kényans l'hectare⁵⁶.

Dans le rapport final, la formulation du paragraphe est la suivante : « Toutefois, en 1972, les membres des communautés locales ont été expulsés par un particulier qui s'est illégalement approprié 250 hectares de terre⁵⁷ ». Dans un autre paragraphe, la référence à des terres publiques offertes en guise de cadeau de mariage par le président Kenyatta à un membre de sa famille a été supprimée. Il ne s'agit même pas d'une allégation nouvelle, la source de la commission étant un livre sur l'histoire du Kenya publié en 2012. Mais le paragraphe en question n'a pu être validé que sous la forme suivante :

Certains cas particuliers d'appropriation illicite des terres et de pratiques illégales associées, observés sous la présidence de Kenyatta, illustrent l'ampleur de ce problème affectant le Kenya et la manière dont de hauts responsables de l'État, y compris le président, ont aveuglément accaparé les terres publiques ou communales au profit de leurs proches⁵⁸.

Seul le nom du bénéficiaire a été supprimé.

Les deux autres suppressions semblent témoigner de la volonté de faire disparaître des conclusions susceptibles de provoquer des troubles mais, là encore, on trouve de nombreuses indications similaires tout au long du rapport. L'une des modifications supprime la référence au groupe ethnique des Kikuyu comme bénéficiaire des programmes de peuplement de la province de la côte au détriment des communautés locales⁵⁹. Le chapitre sur les terres précise cependant à de nombreuses reprises que les Kikuyu ont bénéficié des mesures de redistribution des terres. Dans un autre paragraphe, une observation indiquant que la mobilisation d'un mouvement séparatiste présent sur la côte pouvait résulter des injustices foncières à mettre au compte du gouvernement a été supprimée.

Cette ingérence du cabinet du président a été publiquement dénoncée par trois commissaires internationaux, la juge Gertrude Chawatama, l'ambassadeur Berhanu Dinka et le professeur Ronald C. Slye, qui ont tenté d'expliquer leur refus de signer le volume du rapport contenant le chapitre sur les terres. Ces derniers sont convaincus qu'une copie du chapitre validé par la commission début mai 2013 a été remise « à des personnes proches du gouvernement⁶⁰ ». Dès lors, le cabinet du président a exigé et obtenu une copie du rapport complet avant parution, cette demande étant interprétée comme condition préalable à l'obtention d'une audience auprès du président Uhuru Kenyatta en vue de présenter le rapport. Peu de temps après, plusieurs commissaires ont commencé à se quereller à propos des modifications substantielles apportées au chapitre sur les terres. Selon les trois commissaires réfractaires, « C'est à ce moment que certains commissaires, dont au moins un commissaire international, ont reçu de la part de hauts fonctionnaires

du cabinet du président des appels téléphoniques leur suggérant diverses modifications du chapitre sur les terres. Ces suggestions comprenaient la suppression de certains paragraphes⁶¹ ». Pendant les deux semaines qui ont suivi, la commission a débattu pour déterminer si le rapport devait être modifié et dans quelle mesure. Les commissaires internationaux opposés aux modifications ont été informés le 17 mai que certaines modifications seraient effectivement apportées au rapport. Il est difficile à dire si la majorité des commissaires approuvait ces changements.

Les commissaires internationaux ont immédiatement informé leurs collègues qu'ils rédigerait une opinion dissidente qu'ils souhaitaient voire inclure à la version finale imprimée du rapport, tel que stipulé dans les procédures écrites de la CVJR. Quatre jours plus tard, le rapport imprimé était remis au président sans l'opinion dissidente. Les commissaires internationaux ont été informés que la majorité des commissaires avait voté l'exclusion de l'opinion dissidente du rapport final, ce qui constituait une violation manifeste des procédures. Ceci a poussé les commissaires Chawatama, Dinka et Slye à révéler l'ingérence du cabinet du président et à publier leur opinion dissidente initiale dans un communiqué de presse en juin 2013. S'ils craignaient que ce scandale ne fasse de l'ombre au travail efficace de la commission, dont ils étaient fiers, ils étaient convaincus qu'il était nécessaire de relater ce « triste chapitre d'un processus qui a été un constant défi⁶² ». L'opinion dissidente exposait leur interprétation des relations avec le gouvernement, des débats et de la prise de décision au sein de la commission après validation initiale du chapitre sur les terres et contenait les versions originales complètes des paragraphes modifiés. Ils précisait qu'ils ne disposaient d'aucune preuve indiquant que le président Uhuru Kenyatta en personne ait approuvé l'ingérence des membres de son cabinet ni qu'il en ait eu connaissance. Ils réitéraient par ailleurs qu'ils soutenaient fermement tous les autres contenus du rapport de la CVJR.

Conclusion

Jusqu'ici, aucun autre organe de justice transitionnelle n'a procédé à un examen aussi déterminé, vaste et approfondi des crimes économiques que la commission vérité, justice et réconciliation du Kenya. Ces expériences, limites et résultats illustrent les nombreux liens qui existent souvent entre les violations des droits politiques et des droits socioéconomiques dans les pays soumis à des gouvernements autocratiques et à une violence systématique ou périodique. Des milliers de Kényans ont attesté ces crimes économiques et exprimé leur aspiration à la justice, démontrant que toute recherche de vérité ignorant les violations des droits socioéconomiques était incapable de reconnaître la nature et l'ampleur véritables des violations perpétrées, négligeait les besoins de nombreuses victimes et affaiblissait sans doute son aptitude à instaurer une paix durable. L'exemple du Kenya parle en faveur de l'intégration des violations des droits économiques dans le mandat des commissions de vérité.

Parallèlement, les lacunes de la CVJR, notamment son opérationnalisation insuffisante de la « vérité » et sa capacité limitée à rassembler et évaluer les preuves (anciennes

comme nouvelles), ainsi que le subterfuge politique inspiré de ses investigations relatives à l'appropriation indue des terres, démontrent qu'il convient de mieux prendre en compte la charge accrue et peut-être unique que représente ce mandat élargi. Les commissions de vérité nécessitent-elles d'autres compétences opérationnelles pour enquêter efficacement sur les crimes économiques à grande échelle et rendre un avis définitif ? Et dans ce cas, lesquelles ? Le chapitre sur les terres du rapport de la commission kényane reprenait tellement d'éléments issus d'études et de commissions antérieures qu'il n'apporte que peu d'informations nouvelles. Les tensions apparues au sein de la commission et entre cette dernière et le gouvernement illustrent les problèmes susceptibles de découler de l'examen confus de la véracité des témoignages. Enfin, le scandale qui a accompagné la publication controversée du rapport final montre que les commissions de vérité qui enquêtent sur les crimes économiques peuvent être amenées à remettre en cause les privilèges économiques d'individus toujours investis du pouvoir politique.

Notes

1. MANI, Rama, « Editorial: Dilemmas of Expanding Transitional Justice, or Forging the Nexus between Transitional Justice and Development », *International Journal of Transitional Justice* 2, 2008, p. 253.
2. SHARP, Dustin N., « Interrogating the Peripheries: The Preoccupations of Fourth Generation Transitional Justice », *Harvard Human Rights Journal* 26, printemps 2013, pp. 149–178.
3. CARRANZA, Ruben, « Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes? », *International Journal of Transitional Justice* 2, 2008, p. 315.
4. SHARP, Dustin N., « Addressing Economic Violence in Times of Transition: Towards a Positive-Peace Paradigm for Transitional Justice », *Fordham International Law Journal* 35, no. 3, 2012, p. 783.
5. MAMDANI, Mahmood, « The Truth According to the TRC », in *The Politics of Memory: Truth, Healing, and Social Justice*, éd. AMADIUM, Ifi et AN-NA'IM, Abdullahi, Londres : Zed Books, 2000, p. 183.
6. MILLER, Zinaida, « Effects of Invisibility: In Search of the “Economic” in Transitional Justice », *International Journal of Transitional Justice* 2, no. 3, 2008, p. 277.
7. ARBOUR, Louise, « Essay: Economic and Social Justice for Societies in Transition », *New York University Journal of International Law and Politics* 40, 2007, pp. 1–27 ; SHARP, « Addressing Economic Violence » ; et SRIRAM, Chandra Lekha, « Liberal Peacebuilding and Transitional Justice: What Place for Socioeconomic Concerns? », in *Justice and Economic Violence in Transition*, éd. SHARP, Dustin N., New York: Springer, 2014, pp. 27–49.
8. SRIRAM, « *Liberal Peacebuilding* », pp. 37–38.
9. ARBOUR, « Essay » et SCHMID, Evelyne, « Liberia's Truth Commission Report: Economic, Social, and Cultural Rights in Transitional Justice », *PRAXIS: The Fletcher Journal of Human Security* 24, 2009, pp. 5–28.
10. CARRANZA, « *Plunder and Pain* », p. 329.
11. LAPLANTE, Lisa J., « Transitional Justice and Peace Building: Diagnosing and Addressing the Socioeconomic Roots of Violence through a Human Rights Framework », *International Journal of Transitional Justice* 2, 2008, p. 333.
12. KENT, Lia, « Interrogating the “Gap” between Law and Justice: East Timor's Serious Crimes Process », *Human Rights Quarterly* 34, no. 4, 2012, pp. 1021–1044 ; MANI, « Editorial » ; MILLER, « Effects of Invisibility » ; et MUVINGI, Ismael, « Sitting on Powder Kegs: Socioeconomic Rights in Transitional Societies », *International Journal of Transitional Justice* 3, no. 2, 2009, pp. 163–182.

13. CAVALLANO, James L. et ALBUJA, Sebastián, « The Lost Agenda: Economic Crimes and Truth Commissions in Latin America and Beyond », in *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and Struggle for Change*, éd. McEVOY, Kieran, et McGREGOR, Lorna, Oxford, Royaume-Uni : Hart Publishing, 2008, pp. 121–142 ; KENT, « Interrogating the “Gap” » ; LAMONT, Christopher K., et BOUJNEH, Hélé, « Transitional Justice in Tunisia: Negotiating Justice during Transition », *Politička misao* 49, no. 5, 2012, pp. 32–49 ; et ROBINS, Simon, « Transitional Justice as an Elite Discourse: Human Rights Practice Where the Global Meets the Local in Post-conflict Nepal », *Critical Asian Studies* 44, no. 1, 2012, pp. 3–30.
14. KPANAKE, Lonozou et MULLET, Etienne, « What Can Reasonably Be Expected from a Truth Commission? A Togolese View », *Conflict Resolution Quarterly* 29, no. 2, hiver 2011, p. 216.
15. MILLAR, Gearoid, « Local Evaluations of Justice through Truth Telling in Sierra Leone: Postwar Needs and Transitional Justice », *Human Rights Review* 12, 2011, p. 525.
16. Commission vérité et conciliation, Sierra Leone, *Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission*, vol. 2, Accra, Ghana : GPL Press, 2004, p. 27, www.sierra-leone.org/Other-Conflict/TRCVolume2.pdf.
17. Gouvernement du Libéria, *Truth and Reconciliation Commission of Liberia Mandate*, 2005, article IV, <http://trcofliberia.org/about/trc-mandate>.
18. SHARP, Dustin N., « Economic Violence in the Practice of African Truth Commissions and Beyond », in SHARP, *Justice and Economic Violence*, p. 105.
19. ANDRIEU, Kora, « Dealing with a ‘New’ Grievance: Should Anticorruption Be Part of the Transitional Justice Agenda? », *Journal of Human Rights* 11, no. 4, 2012, pp. 537–557 ; et SCHMID, « Liberia’s Truth Commission Report ».
20. SHARP, « Addressing Economic Violence », pp. 804–805.
21. DUTHIE, Roger, « Transitional Justice, Development, and Economic Violence », in SHARP, *Justice and Economic Violence*, p. 189.
22. *Id.*
23. République du Kenya, *Report of the Task Force on the Establishment of a Truth, Justice and Reconciliation Commission*, Nairobi : Kenya Government Printer, 2003.
24. *Id.*, p. 32.
25. *Id.*, p. 33.
26. Kenya National Dialogue and Reconciliation, « Agenda Item Three: How to Solve the Political Crisis », 14 février 2008, www.irinnews.org/pdf/kenya%20dialogue%20public%20statement_14feb08.pdf.
27. République du Kenya, The Truth Justice and Reconciliation Act, No. 6, 2008, p. 8, consulté le 10 septembre 2015, http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/TruthJusticeandReconciliationCommissionAct_.pdf.
28. *Id.*, p. 11.
29. Truth, Justice and Reconciliation Commission, Kenya [ci-après TJRC], *Report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission*, vol. 1, Kenya : TJRC, 2013, p. 64, <http://kenyamoja.com/tjrc-report/>.
30. *Id.*, p. 65.
31. *Id.*, p. 67.
32. *Id.*, p. 69.
33. *Id.*, p. 68.
34. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 10.
35. *Id.*, p. 13.
36. *Id.*, p. 119.
37. *Id.*, p. 223.
38. *Id.*, p. 341.
39. TJRC, *Report*, vol. 1, p. XIV.
40. *Id.*
41. *Id.*

42. NDUNGÚ, Christopher Gitari, *Lessons to Be Learned: An Analysis of the Final Report of Kenya's Truth, Justice and Reconciliation Commission*, International Center for Transitional Justice (ICTJ) Briefing, Nairobi, Kenya : ICTJ Nairobi, May 2014, p 9, www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Kenya-TJRC-2014.pdf.
43. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 20.
44. *Id.*, p. 23.
45. TJRC, *Report*, vol. 4, p. 55.
46. *Id.*, pp. 54-55.
47. *Id.*, annexe 1.
48. Commission vérité et réconciliation, Afrique du Sud *Report*, vol. 1, Johannesburg : Republic of South Africa Printer, 1998, chap. 5, www.justice.gov.za/trc/report.
49. CHAWATAMA, Gertrude, DINKA, Berhanu et SLYE, Ronald C., « Kenya Truth Commission Report Doctored by State House », *Pambazuka News*, 6 juin 2013, www.pambazuka.net/en/category.php/features/87728.
50. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 233.
51. *Id.*, p. 244.
52. *Id.*, p. 239.
53. République du Kenya, Loi sur la vérité, la justice et la réconciliation, p.8.
54. *Id.*, p. 11.
55. *Id.*
56. CHAWATAMA, DINKA et SLYE, « Report Doctored by State House ».
57. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 243.
58. *Id.*, p. 225.
59. Comparaison entre CHAWATAMA, DINKA et SLYE, « Report Doctored by State House » et TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 244.
60. CHAWATAMA, DINKA et SLYE, « Report Doctored by State House ».
61. *Id.*
62. *Id.*