

**LES ACCORDS DE PAIX DU 15 AOUT 2005  
ENTRE LE GAM ET LE GOUVERNEMENT INDONESIEN :  
UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU POUR UNE PAIX DURABLE ?**

**Maryse ALIE \***

Avocat au Barreau de Bruxelles  
Doctorante à l'Université catholique de Louvain

Le 15 août 2005, le gouvernement indonésien et le mouvement pour un Aceh libre (gerakan Aceh merdeka, mieux connu sous la dénomination « GAM ») ont signé à Helsinki un mémorandum d'entente dans lequel ils s'engagent à trouver une solution pacifique à un conflit qui les a opposés depuis près de 30 ans. Ce conflit interne au territoire indonésien (province d'Aceh) a été généré par de multiples facteurs d'ordre économique, politique et religieux. Il est également caractérisé par des violations graves et incessantes du droit international humanitaire et des droits de l'homme ainsi que par une impunité continue.

L'accord d'août 2005 n'est pas la première initiative pour instaurer la paix à Aceh. Il présente cependant une stratégie inédite et globale. Il s'agit en quelque sorte d'un plan intégré qui donne au GAM suffisamment de garanties pour déposer les armes et attribue à la province d'Aceh une autonomie suffisante pour s'autogérer et se développer durablement. Il s'inscrit également dans un contexte différent à savoir celui de la reconstruction de la province suite aux désastres causés par le tsunami en décembre 2004. Cette conjoncture nouvelle est sans doute plus propice au processus de paix puisqu'elle a attiré à Aceh toute une série d'organisations nationales et internationales et draine d'importants investissements.

A court terme, la mise en œuvre de l'accord nécessite d'une part, la libération des prisonniers politiques, la démilitarisation des membres actifs du GAM et leur réintégration au sein de la société civile. D'autre part, au niveau des forces nationales, il est impératif que les corps non organiques de l'armée et de la police quittent le territoire d'Aceh<sup>1</sup>. Les défis posés à long terme sont également nombreux. Le texte de l'accord de paix appelle des changements législatifs radicaux. Ainsi, la volonté politique du GAM comme celle du gouvernement indonésien restera pour les années à venir l'élément déterminant de la réussite du processus de paix maintenant enclenché.

---

\* L'auteur a travaillé en tant que spécialiste en droits de l'homme pour la Mission de surveillance d'Aceh (octobre-décembre 2005) mais s'exprime néanmoins à titre strictement personnel.

<sup>1</sup> Par opposition aux forces organiques qui sont normalement basées à Aceh, les corps de l'armée et de la police qualifiés de « non organiques » sont ceux n'appartenant pas au cadre en poste à Aceh et qui ont été envoyés en renfort par le gouvernement de Jakarta.

Pour superviser le respect du mémorandum, le gouvernement indonésien, avec le soutien entier du GAM, a fait appel à l'Union européenne. Le Conseil de l'Union européenne, en coopération avec la Suisse, la Norvège et cinq États membres de l'ASEAN (Brunei, Malaisie, Singapour, Thaïlande et Philippines), a ainsi mis en place une mission de surveillance à Aceh (« MSA »). Il s'agit de la première mission du genre conduite par l'Union européenne.

Le présent article qui se veut simplement introductif, vise essentiellement, après une brève mise en contexte du conflit (I), à présenter les accords de paix et à en dégager les points forts, les faiblesses, les lacunes et les défis (II). La MSA sera analysée de manière systématique et un premier bilan des activités en cours sera dressé parallèlement à l'étude du mandat dont la mission est investie (III).

## **I. - APERÇU HISTORIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL**

La province d'Aceh, située au Nord de Sumatra, couvre un territoire de 182 828 mètres carrés et compte une population d'un peu plus de 4 millions d'habitants. Le conflit qui opposait Aceh au Gouvernement indonésien et qui a fait plus de 15 000 victimes s'explique par des motivations diverses de nature tant historique que politique et économique (A). Les accords de paix du 15 août 2005 succèdent en réalité à toute une série d'initiatives jusqu'ici avortées dont il convient de retracer les grandes lignes (B).

### **A. - Les sources et causes du conflit d'Aceh**

Depuis l'indépendance et, plus précisément, depuis la prise de position officielle du Président Sukarno en 1950 en faveur des lois hollandaises et du *Pancasila*<sup>2</sup> comme seules règles valides en Indonésie (par opposition aux règles gouvernant l'Islam), la province d'Aceh a connu différentes mouvances sécessionnistes. Les revendications allaient de l'octroi d'une autonomie avec pour objectif de répondre aux besoins identitaire, religieux et économique de la province d'Aceh à la création d'un État indépendant de la République d'Indonésie.

La première insurrection contre le pouvoir centralisé de Jakarta, qui avait décidé de supprimer la province d'Aceh, fut menée par Daud Beureueh. Elle remonte à 1953 et s'est conclue près de 6 ans plus tard, en mai 1959, par une décision gouvernementale en vertu de laquelle Aceh fut déclarée région spéciale (Daerah Istimewa) : la province

---

<sup>2</sup> Le Pancasila auquel la Constitution indonésienne fait référence au paragraphe 5 de son préambule consiste en cinq principes fondateurs de l'idéologie sur lequel repose l'Etat: la croyance en un dieu suprême et unique, une humanité juste et civilisée, l'unité de l'Indonésie, la démocratie ainsi que la justice sociale.

bénéficiait désormais d'une large autonomie dans le domaine religieux, culturel et éducatif<sup>3</sup>.

En 1965, lorsque le général Suharto arriva au pouvoir, il établit graduellement un système centralisé (communément appelé « le nouvel ordre ») basé sur un régime de terreur et une exploitation massive des ressources naturelles. La province d'Aceh ne fut pas épargnée. Sous le « nouvel ordre », Aceh exporta d'énormes quantités de pétrole et de gaz. Néanmoins, l'accroissement des revenus de la province ne bénéficia nullement à la population locale et le taux de pauvreté alla en augmentant. La branche extrémiste du « nouvel ordre » opéra d'ailleurs une nationalisation drastique préjudiciant largement les sociétés basées sur le modèle acehnais<sup>4</sup>. Au-delà de l'exploitation économique et en dépit de ses positions anti-communistes, Suharto fut loin de supporter l'autonomie d'Aceh. *In fine*, le statut particulier accordé à la province en mai 1959 tomba en désuétude.

Le manque d'autonomie politique, l'absence de développement économique au profit de la province et l'exploitation à outrance de ses ressources naturelles favorisa, au début des années 70, la naissance du GAM. Ce mouvement fut fondé par un groupe de jeunes réformistes éduqués sous le leadership d'Hassan di Tiro<sup>5</sup>. Avec peu de soutien populaire au départ et certaines divergences stratégiques avec d'autres mouvances indépendantistes dont l'objectif premier était de créer un Etat islamique indépendant<sup>6</sup>, le GAM gagna peu à peu la conviction de la population et s'engagea dans une lutte séparatiste<sup>7</sup>. D'après Kirsten E. Schulze, quatre idées maîtresses transparaissent des écrits et discours d'Hassan di Tiro : premièrement, la reprise d'une identité et d'une histoire distincte et spécifique pour Aceh, deuxièmement un sentiment anti-javanais et anti-indonésien érigés en une sorte

---

<sup>3</sup> AGUSWANDI, "Aceh: Civil Society – the Missing Piece of Peacebuilding", in *Searching for Peace in Asia Pacific: an Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding activities*, edited by A. Heijmans, N. Simmonds, H. Van de Veen, Utrecht, Boulder, 2004, p. 382 ; K. E. SCHULZE, "The Struggle for an Independent Aceh: the Ideology, Capacity and Strategy of GAM", in *Studies in Conflict and Terrorism*, N° 26, London, Taylor & Francis, 2003, p. 242.

<sup>4</sup> AGUSWANDI, *op. cit.*, p. 383.

<sup>5</sup> Hassan di Tiro, né le 4 septembre 1930, étudia au États-Unis où il fut homme d'affaires. Il revint à Aceh au début des années 70 pour se consacrer au combat pour l'indépendance de la province. En décembre 1976, dans un discours désormais célèbre, il proclama l'indépendance d'Aceh. En 1979, il fut contraint de fuir le pays pour échapper aux forces armées indonésiennes et trouva refuge en Suède où plusieurs autres leaders du GAM le rejoignirent. Pour une introduction détaillée sur le mouvement du GAM, lire notamment K.E. SCHULZE, « The Free Aceh Movement (GAM) : Anatomy of a Separatist Organization », *Policy Studies 2*, East-West Center and East-West Washington, 2004.

<sup>6</sup> Une des faiblesses des mouvements indépendantistes d'Aceh s'explique d'ailleurs par leur défaut d'alliance contre le gouvernement de Jakarta. Ceci a affaibli leurs chances d'acquiescer l'indépendance (*voir infra*, note 35).

<sup>7</sup> Il faut souligner que le GAM n'a obtenu qu'un soutien très limité au niveau international : seule la Libye a aidé le mouvement en formant ses cadres dans les années 80. Syed Serajul Islam explique ce peu de soutien externe : "First of all, Indonesia is itself a Muslim State, so the creation of another Muslim state within a Muslim country is not welcome. Second, GAM, the spokesperson for the Independence Movement in Aceh, is considered to be a secular organization. Obviously, the movement has no support in the Muslim world". I. SYED SERAJUL, "The Islamic Independence Movement in Aceh, Indonesia", in *Islamic, Hindu and Christian Fundamentalism Compared: Public Policy in Global Perspective*, SANTOSH C. Saha and THOMAS K. Carr, Studies in Religion and Society, Levinston, 2003, Volume 61, pp. 215-216 ; *voir également* K. E. SCHULZE, "The Struggle for an Independent Aceh", *op. cit.*, pp. 244-245.

d'opposition colonialiste, troisièmement mais dans une moindre mesure, un certain anticapitalisme et quatrièmement l'Islam<sup>8</sup>.

Suite à plusieurs attaques ayant pour cible des postes militaires et policiers, le gouvernement de Suharto décréta, en mai 1990, le territoire d'Aceh « zone d'opération militaire » (*Daerah operasi militer*, connue sous l'acronyme « DOM »). Cette politique contre-productive eut des effets désastreux sur la population civile et ne fit qu'accroître les forces et l'influence du GAM. Les exactions commises par les forces armées furent nombreuses entre exécutions extrajudiciaires, disparitions forcées, viols, tortures et extorsions<sup>9</sup>. L'échec des gouvernements post-Suharto - lié sans doute au manque de volonté politique - de répondre aux violations des droits de l'homme commises durant la période du DOM contribua certainement à renforcer l'influence du GAM<sup>10</sup>.

Le « nouvel ordre » prit fin en 1998 mais, contrairement aux attentes de la population, le gouvernement dirigé par Bacharuddin Jusuf Habibie - ni d'ailleurs par la suite celui de Megawati Soekarnoputri - ne fit d'Aceh une des priorités de son mandat. Le centralisme, l'exploitation sauvage des ressources, la corruption des dirigeants locaux et la politique d'impunité persistèrent<sup>11</sup>. Alors que le Président Habibie venait d'accorder au Timor oriental le choix entre une autonomie accrue et l'indépendance, rien de tel ne fut proposé à Aceh en dépit de l'appel au référendum lancé par différentes organisations estudiantines et non gouvernementales réunies en congrès le 30 janvier 1999.

## **B. - Les échecs des tentatives antérieures au 15 août 2005 pour sceller la paix**

Les accords de paix du 15 août 2005 ne constituent pas la seule initiative pour instaurer la paix à Aceh. Néanmoins, les textes politiques et juridiques antérieurs manquaient d'ambition et se limitaient davantage à des cessez-le-feu plutôt qu'à proposer une solution solide et durable au conflit. Les principales tentatives sont la trêve humanitaire du 12 mai 2000 (1) et l'accord cadre sur la cessation des hostilités du 9 décembre 2002 (2).

---

<sup>8</sup> K. E. SCHULZE, "The Struggle for an Independent Aceh", *op. cit.*, pp. 244-246 ; voir également E. ASPINALL, "Modernity, History and Ethnicity: Indonesian and Acehnese Nationalism in Conflict", *Review of Indonesian Malaysian Affairs*, N° 36, 2002, pp. 3-4.

<sup>9</sup> B. WIDJAJANTO and D. KAMNEN, "The Structure of Military Abuse", *Inside Indonesia*, N° 62, April-June 1999 ; Human Rights Watch, *The War in Aceh*, Vol. 13, N° 4, August 2001, pp. 8-9 ; Human Rights Watch, *Aceh under Martial Law: inside the Secret War*, Vol. 15, N° 10, December 2003, p. 8. Documents consultables sur le site internet [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>10</sup> Human Rights Watch, *Aceh under Martial Law*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>11</sup> Voir notamment : Human Rights Watch, *The War in Aceh*, *op. cit.* ; Human Rights Watch, *Indonesia: Why Aceh is exploding*, Background Briefing, 27 August 1999. Documents consultables sur le site internet [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

### ***1. - La trêve humanitaire du 12 mai 2000***

Lorsque Abdurrahman Wahid arriva au pouvoir, malgré une situation toujours critique<sup>12</sup>, la tendance était aux négociations politiques. Cependant, l'influence de l'armée et l'absence de soutien de nombreux politiciens prévalaient encore. Ces derniers refusaient d'accorder au GAM une quelconque légitimité et, vu l'évolution au Timor oriental, ils ne voulaient pas donner au conflit une publicité internationale<sup>13</sup>. En dépit des opposants, le gouvernement indonésien et le GAM signèrent le 12 mai 2000, grâce à la médiation du centre Henry Dunant, une entente commune pour une pause humanitaire<sup>14</sup>. Les objectifs de cette pause étaient aux termes de l'article 3 du texte: la délivrance d'une assistance d'urgence au profit des civils affectés par le conflit, l'adoption de mesures de sécurité pour réduire la violence et la promotion d'un climat de confiance qui permettrait de trouver une solution pacifique au conflit<sup>15</sup>.

L'accord entra en vigueur le 2 juin 2000 et fut renouvelé pour une nouvelle période de 3 mois en septembre 2000. Durant la première phase de la trêve, on nota une diminution du nombre de victimes<sup>16</sup> mais, peu après, les violences s'intensifièrent. Le désaccord entre les parties quant à la mise en œuvre de cette trêve (la définition même du cessez-le-feu posait problème), conjugué à l'absence de mécanisme de surveillance indépendant<sup>17</sup>, mena à l'échec. Le 11 avril 2001, Abdurrahman Wahid prit une instruction présidentielle relative à des mesures globales pour la résolution du problème d'Aceh<sup>18</sup>. Bien qu'il s'agissait de mesures concernant les domaines politique, économique, social, juridique, sécuritaire et de l'information, seule la politique sécuritaire fut mise en œuvre. Les militaires qui n'avaient jamais vraiment marqué leur soutien à cette pause humanitaire reprirent leurs opérations<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> Consulter entre autres : Human Rights Watch, *Deteriorating Human Rights in Aceh*, Press Release, 11 November 2001. Document consultable sur le site internet [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>13</sup> Lire International Crisis Group, "Aceh : A Fragile Peace", *Asia Report*, N° 47, 27 February 2003, p. 2. Document consultable sur le site internet [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

<sup>14</sup> Le texte de cette entente commune sur une trêve humanitaire pour Aceh est consultable sur le site internet [www.hdcentre.org](http://www.hdcentre.org). Le Centre Henry Dunant, désormais rebaptisé Centre for Humanitarian Dialogue, est une organisation indépendante basée en Suisse qui a pour activité la médiation entre parties dans le cadre de la résolution de conflits armés. Dès 1999, ce centre a favorisé pour la première fois un dialogue entre le GAM et le gouvernement indonésien. Pour une analyse détaillée de l'action du Centre Henry Dunant dans le cadre du processus de paix à Aceh, lire K. HUBER, « The HDC in Aceh, Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation », *Policy Studies* 9, East-West Center and East-West Washington, 2004.

<sup>15</sup> Pour plus de détails, voir E. ASPINALL and H. CROUCH, "The Aceh Peace Process : Why it Failed", *Policy Studies* 1, East-West Center and East-West Washington, 2003, pp. 14-20.

<sup>16</sup> "During its first three months, some sixty-nine civilians and fourteen members of the security forces were killed in Aceh, a considerable drop compared to around 300 during the first four months of the year" (E. ASPINALL and H. CROUCH, "The Aceh Peace Process : Why it Failed", *op. cit.*, p. 18).

<sup>17</sup> Paragraphes B et C de l'article 3 de l'accord. Voir *infra* point III. A. 1.

<sup>18</sup> Décret présidentiel N° 4 du 11 avril 2001 consultable sur le site internet [www.dfa-deplu.go.id](http://www.dfa-deplu.go.id).

<sup>19</sup> E. ASPINALL and H. CROUCH, "The Aceh Peace Process: Why it Failed", *op. cit.*, p. 19. Pour plus de développements sur cette période, consulter notamment : International Crisis Group, "Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace", *Asia Report* N°17, 12 June 2001. Document consultable sur le site internet [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

## 2. - L'accord cadre du 9 décembre 2002 relatif à la cessation des hostilités

Lorsque Megawati Soekarnoputri succéda à Abdurahman Wahid à la tête de l'Indonésie, elle signa en date du 9 août 2001 une loi préparée sous le gouvernement de son prédécesseur qui accordait une certaine autonomie à Aceh, notamment dans la gestion des ressources naturelles et dans les matières religieuses et culturelles<sup>20</sup>. Ce texte ne suffit cependant pas au GAM pour abandonner sa lutte armée. D'une part, il n'était pas le résultat d'un accord négocié mais plutôt un instrument unilatéral des autorités<sup>21</sup>. D'autre part, il ne permettait pas, par exemple, la constitution de partis politiques locaux qui aurait permis au mouvement rebelle d'opérer une transition politique<sup>22</sup>.

Les tentatives de dialogue reprirent néanmoins timidement, toujours sous la médiation du centre Henry Dunant. En février 2002, forts des leçons apprises avec la pause humanitaire, le GAM et le gouvernement indonésien marquèrent leur accord pour revenir à la table des pourparlers. Ce n'est toutefois qu'en avril 2002 que des négociations reprirent réellement grâce à la pression exercée par l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon et la Banque mondiale. Ces négociations aboutirent le 9 décembre 2002, à Genève, à la signature de l'accord cadre sur la cessation des hostilités plus communément dénommé « COHA » (Cessation of Hostilities Framework Agreement)<sup>23</sup>. Le GAM semblait désormais approuver qu'Aceh fasse partie intégrante de l'Etat unitaire indonésien et paraissait accepter la loi n° 18/2001 sur l'autonomie d'Aceh comme un point de départ pour des développements législatifs futurs.

L'objectif premier de l'accord cadre sur la cessation des hostilités était de démilitariser le territoire d'Aceh, de redéfinir le rôle des brigades mobiles de la police et de poser les bases pour la poursuite des négociations entre le GAM et le gouvernement indonésien<sup>24</sup>. Ce processus devait notamment mener à des élections libres et démocratiques. Le centre Henry Dunant avait pour charge de faciliter la mise en œuvre de l'accord<sup>25</sup> et une mission de surveillance avec participation internationale fut établie<sup>26</sup>.

L'accord cadre, accueilli avec enthousiasme, fut suivi d'une réduction drastique des violences. Des zones de paix furent établies conformément à l'article 4 du texte. Néanmoins, le GAM voyait davantage ce nouvel accord comme un simple cessez-le-feu dont il profita pour se réorganiser et renforcer son action. *In fine*, il refusa d'abandonner ses aspirations à l'indépendance. Les militaires commencèrent alors à saper la mise en œuvre de l'accord et la réalité des affrontements sur le terrain reprit rapidement le dessus sur les engagements politiques. Lorsque les divergences de vue entre le gouvernement et

<sup>20</sup> Loi N° 18/2001 sur l'autonomie pour la province de la région spéciale d'Aceh en tant que province de Nanggroe Aceh Darussalam, 9 août 2001, *Gazette de la République d'Indonésie*, N°114.

<sup>21</sup> Pour un commentaire de cette loi, lire R. MCGIBBON, "Secessionist Challenges in Aceh and Papua : Is Special Autonomy the Solution?", *Policy Studies* 10, East-West Center and East-West Washington, 2004.

<sup>22</sup> Sur cette question, voir *infra* point II. A. 2.

<sup>23</sup> Le texte de l'accord cadre relatif à la cessation des hostilités est consultable sur le site internet [www.hdcentre.org](http://www.hdcentre.org).

<sup>24</sup> Article 1 B de l'accord cadre. Pour une mise en contexte détaillée de l'accord, voir E. ASPINALL and H. CROUCH, « The Aceh Peace Process : Why it Failed », *op. cit.*, pp. 23 et ss. ; International Crisis Group, *Aceh : A Fragile Peace*, *op. cit.*, pp. 8 et ss.

<sup>25</sup> Article 2 E de l'accord cadre.

<sup>26</sup> Article 3 de l'accord cadre.

le GAM firent plus officiellement surface (notamment par rapport au statut d'Aceh, aux questions liées à la démilitarisation et à la reddition des armes), il fut de plus en plus clair que les parties ne parviendraient pas à s'entendre : l'accord cadre sur la cessation des hostilités était, tout comme la pause humanitaire du 12 mai 2000, voué à l'échec<sup>27</sup>.

Le 19 mai 2003, la présidente Megawati Soekarnoputri signa le décret présidentiel n° 28 autorisant la reprise des opérations militaires contre le GAM et décréta l'application de la loi martiale pour une période de 6 mois dans la province d'Aceh. L'ensemble des prérogatives du pouvoir était désormais dans les mains des forces armées. Quelques 28 000 militaires et 12 000 policiers furent déployés dans la province d'Aceh<sup>28</sup>.

Il s'ensuivit de manière immédiate des violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées par les forces armées indonésiennes et par la police paramilitaire : exécutions arbitraires de civils sous prétexte d'une appartenance au GAM, déplacements forcés de population, viols, enlèvements, détentions arbitraires, disparitions forcées etc.<sup>29</sup> L'armée du mouvement rebelle fut réduite de moitié. Le nombre élevé d'exactions et la violation continue des droits de l'homme ne firent que renforcer les aspirations d'indépendance d'une partie de la population d'Aceh.

Il est important de préciser que les membres du GAM se sont eux aussi rendus coupables de nombreux délits et de violations des droits de l'homme (kidnappings, confiscations de cartes d'identités au profit de ses combattants, extorsions, etc.). Néanmoins, l'accès au territoire d'Aceh était interdit aux organisations internationales et les pressions exercées sur les ONG locales étaient tellement fortes qu'il était *quasi* impossible de mener des enquêtes sérieuses. Il est donc laborieux de documenter les exactions commises par les membres du GAM<sup>30</sup>.

### C. - Le mémorandum d'entente du 15 août 2005

En 2004, les premières élections présidentielles au suffrage direct en Indonésie amenèrent Susilo Bambang Yudhonyono au pouvoir. Le nouveau président et le vice Président Jusuf

<sup>27</sup> Pour une réflexion intéressante relative aux différentes possibilités pour mettre fin au conflit, lire International Crisis Group, « Aceh : Why the Military Option Still Won't Work », *Indonesia Briefing*, 9 May 2003. Document consultable sur le site internet [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

<sup>28</sup> En date du 19 mai 2004, la loi martiale fut remplacée par un état d'urgence civil.

<sup>29</sup> Voir Human Rights Watch, *Aceh at War : Torture, Ill Treatment and Unfair Trial*, Vol. 16, N° 11, September 2004 ; Human Rights Watch, "Aceh Under Martial Law: Human Rights Under Fire", *Briefing Paper*, June 2003 ; Human Rights Watch, *Aceh Under Martial Law*, *op. cit.* ; International Crisis Group, "Aceh How Not to Win Hearts and Minds", *Briefing Paper*, 23 July 2003. Document consultable sur le site internet [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org) ; Amnesty International, *New Military Operations, Old Patterns of Human Rights Abuses in Aceh*, Index AI N° ASA 21/033/2004, 7 October 2004. Document consultable sur le site internet [www.web.amnesty.org](http://www.web.amnesty.org). Les violences commises par les militaires étaient en partie dues au fait que les hauts responsables de l'armée voulaient rapidement en finir avec le conflit armé. Les soldats, sous pression, amalgamaient les civils à des partisans du GAM, ce qui résulta en d'innombrables actes de violence, particulièrement sur les jeunes hommes. Voir Human Rights Watch, *Aceh under Martial Law*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>30</sup> Voir la note méthodologique relative aux abus commis par le GAM dans le rapport de Human Rights Watch, *Aceh at War*, *op. cit.*, p. 7. Consulter également, International Crisis Group, *Aceh How Not to Win Hearts and Minds*, *op. cit.*, pp. 1-2.

Kalla étaient tous deux personnellement impliqués dans la recherche d'une solution pacifique au conflit<sup>31</sup>. Ainsi, dès 2004, les négociations reprurent entre le gouvernement et le GAM pour aboutir le 31 octobre 2004 à un accord entre les intermédiaires des deux camps. Il s'agissait d'un texte en neuf points qui donnait la priorité à l'application pratique de la loi N° 18/2001 relative à l'autonomie d'Aceh. Les autres points concernaient les moyens économiques de réintégration du GAM, le désarmement ainsi que des mesures d'amnistie. Malheureusement, en l'absence d'une représentativité correcte du GAM, cet accord ne put être officialisé puisqu'il ne constituait pas une position officielle du mouvement.

Les négociations continuèrent cependant. En décembre 2004, la catastrophe naturelle liée au tsunami eut un effet accélérateur : le processus de paix bien qu'initié avant le tsunami se profilait désormais comme une solution humanitaire au désastre<sup>32</sup>. Le mouvement rebelle, conscient d'avoir une chance unique d'internationaliser la question d'Aceh, décréta d'ailleurs unilatéralement un cessez-le-feu et ne répondit que de manière strictement défensive aux attaques de l'armée officielle. En janvier 2005, un nouveau round de négociations prit place sous les auspices de l'organisation non gouvernementale « Crisis Management Initiative » présidée par l'ancien Président finlandais, Martti Ahtisaari<sup>33</sup>. En février 2005, le GAM se dit prêt à se détacher de ses aspirations à l'indépendance au profit d'une solution qui impliquerait un « self-government »<sup>34</sup>. Le dialogue entre les parties déboucha le 15 août 2005 sur le mémorandum d'entente d'Helsinki.

Une des différences majeures avec les initiatives précédentes est que l'accord du 15 août 2005 semble enfin refléter la conjonction d'objectifs communs entre le gouvernement indonésien et le mouvement du GAM. En l'occurrence, le mémorandum va au-delà d'un simple cessez-le-feu et des engagements qui l'accompagnent : il établit dans un même texte les bases solides pour une solution pacifique durable. Sont ici visées entre autres dispositions : l'agenda clair et précis pour la reddition des armes et la démilitarisation, les mesures d'amnistie, la future gouvernance d'Aceh, et surtout la possibilité de créer des partis politiques locaux. En résumé, le désarmement du GAM n'est plus utilisé comme seul moyen de pression mais des mesures concrètes sont proposées en compensation. Celles-ci autorisent le GAM à penser qu'il lui sera désormais possible d'adresser ses

---

<sup>31</sup> Lire International Crisis Group, "Aceh a new chance for peace- Update briefing", *Asia Briefing*, N° 40, 15 August 2005, p. 1. Le Président Susilo Bambang était, sous la présidence de Megawati et Abdurrahman, le ministre en charge de la coordination des affaires politiques et sécuritaires et avait été, à ce titre, impliqué dans le processus de négociations. Yusuf Kalla est un homme d'affaires, ancien membre du cabinet de Megawati, qui a lui aussi eu un rôle particulièrement actif dans les pourparlers.

<sup>32</sup> Paragraphe 3 du préambule du mémorandum entre le Gouvernement d'Indonésie et le Mouvement de libération d'Aceh. Pour une introduction sur les changements de la situation à Aceh après le Tsunami, consulter notamment : L. McCULLOCH, *Aceh : Then and Now*, Minority Rights Group International, 2005 ; R. McGIBBON, « Transforming Separatist Conflict », *Georgetown Journal of International Affairs*, 2006, pp. 121-130.

<sup>33</sup> Cette organisation bien que modeste avait sans doute grâce à son président et fondateur Martti Ahtisaari (vu son expérience et ses nombreuses connections politiques y compris au plus haut niveau des Nations Unies et de l'Union européenne) plus de poids que le centre Henry Dunant. A ce sujet, lire : E. ASPINALL, "The Helsinki Agreement : A More Promising Basis for Peace in Aceh ?", *Policy Studies*, 1, East-West Center and East-West Washington, 2005, p. 19.

<sup>34</sup> E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, *op. cit.*, pp. viii, 29-30.

revendications par la voie politique et dès lors, d'abandonner définitivement la lutte armée<sup>35</sup>.

## **II. - ANALYSE DU MEMORANDUM D'ENTENTE ENTRE LE GAM ET LE GOUVERNEMENT INDONESIEN**

Le mémorandum d'entente entre le GAM et le gouvernement indonésien est divisé en six chapitres qui seront examinés de manière systématique. Ils traitent respectivement de l'administration d'Aceh (A), des droits de l'homme (B), des mesures d'amnistie et de la réintégration des ex-rebelles au sein de la société civile (C), des questions sécuritaires (D), de l'établissement d'une mission de surveillance et du règlement des litiges relatifs à la mise en œuvre dudit accord de paix<sup>36</sup>. Cet accord ne se limite donc pas, contrairement aux précédentes initiatives, à régler la cessation des combats mais prévoit les fondements économiques, sociaux, juridiques et politiques du processus de paix.

### **A. - L'administration d'Aceh**

Le chapitre consacré à l'administration d'Aceh est de loin le plus détaillé. Il vise la loi sur la gouvernance d'Aceh (1), organise la participation des citoyens à la politique locale (2), traite des questions économiques (3) et de l'État de droit à restaurer (4). Le mémorandum inscrit ainsi les accords de paix dans le cadre d'un processus de développement à long terme. Il sera important dans le cadre de la présente analyse de faire le lien avec la loi n° 18/2001 sur l'autonomie pour la province d'Aceh qui a, sans aucun doute, influencé le texte du mémorandum<sup>37</sup>.

#### ***1. - La loi relative à la gouvernance d'Aceh***

A l'instar de l'accord cadre sur la cessation des hostilités<sup>38</sup>, le mémorandum en sa section 1.1 envisage une nouvelle loi sur la gouvernance d'Aceh. Elle a vocation à

---

<sup>35</sup> Différentes analyses démontrent que l'échec des mouvements indépendantistes à Aceh est dû à l'absence de leadership fort (divisé entre l'élite laïque et l'élite religieuse et, au sein de cette dernière, les rivalités entre extrémistes et modérés) ainsi qu'à un manque d'organisation solide et internationalement appuyée. Une des conséquences a été l'impossibilité d'obtenir un soutien fort et unanime de la part de la population. Voir notamment SYED SERAJUL "Islam, The Islamic Independence Movement in Aceh, Indonesia in Islamic, Hindu and Christian Fundamentalism Compared: Public Policy in Global Perspective", in SANTOSH C. Saha and THOMAS K. Carr, *Studies in Religion and Society*, Levingston 2003, Volume 61, p. 198-221.

<sup>36</sup> Ces deux derniers points sont analysés dans la troisième partie de la présente étude.

<sup>37</sup> Article 1 de la loi N° 18/2001 sur l'autonomie pour la province. Pour plus de détails quant à cette loi, lire R. MCGIBBON, *Secessionist Challenges in Aceh and Papua*, op. cit., pp. 14-18.

<sup>38</sup> Voir le point 1 du préambule de l'accord cadre.

remplacer la loi n° 18/2001 sur l'autonomie d'Aceh<sup>39</sup> et devra également prendre en considération les dispositions contenues dans la loi n° 32/2004 relative à l'autonomie régionale. Cette loi qui aurait du voir le jour avant le 31 mars 2006<sup>40</sup> a finalement été adoptée par le Parlement national, après plusieurs reports, en date du 11 juillet 2006 et signée par le Président indonésien le 1<sup>er</sup> août 2006<sup>41</sup>. Le non respect de la date butoir n'a toutefois pas été considéré comme une violation des accords de paix.

La nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh devrait constituer l'engagement politique le plus important des accords de paix en permettant à la province d'Aceh d'acquiescer l'autonomie qu'elle réclame de longue date. Si, *in fine*, cette loi et sa mise en œuvre ne répondaient pas aux exigences posées par le GAM et, plus généralement, par l'ensemble des acteurs du processus de paix (société civile, universitaires, dirigeants et associations religieuses, etc.), le mémorandum serait vidé d'une partie de sa substance ce qui mettrait en péril le processus de paix toujours fragile<sup>42</sup>.

*a. - Le contenu de la nouvelle loi à la lumière du mémorandum*

Si certaines compétences restent exclusivement nationales (les affaires étrangères, la défense, la sécurité nationale, les questions fiscales et monétaires, la justice, la liberté de culte ainsi que les domaines réservés au gouvernement indonésien en vertu de la Constitution<sup>43</sup>), l'article 1. 1. 2 a) du mémorandum donne aux autorités provinciales le pouvoir de gérer l'ensemble des affaires publiques. Cette compétence a été modalisée dans la nouvelle législation sur la gouvernance de la province. E. Aspinall relativise néanmoins cet acquis en expliquant que l'article 1. 1. 2 a) du mémorandum n'est pas nouveau puisqu'il reprend *quasi* mot pour mot l'article 10 de la loi n° 32/2004 sur l'autonomie régionale et politique. Cet article transfère l'ensemble du pouvoir central aux gouvernements régionaux excepté les politiques judiciaires, les affaires religieuses, la défense nationale et la sécurité, les affaires fiscales et monétaires ainsi que les relations diplomatiques<sup>44</sup>.

L'article 1. 1. 2 b) du mémorandum prévoit que, pour l'entrée en vigueur de traités internationaux touchant les intérêts d'Aceh, le pouvoir législatif provincial sera consulté et devra donner son autorisation à l'adhésion. L'article 1. 1. 2. c) dispose par ailleurs que, pour les décisions concernant Aceh, le parlement de la République d'Indonésie sera tenu de consulter le parlement provincial et d'obtenir son consentement. Certains auteurs estiment que cette disposition est sujette à caution en raison de son inconstitutionnalité potentielle posée par le fait que le pouvoir législatif national risque d'être remis en cause

<sup>39</sup> Cette loi, en raison d'un pouvoir local faible et corrompu, avait connu une mise en œuvre plus que faible et contestée. Pour plus de détails, lire P. McGIBBON, *Secessionist Challenges in Aceh and Papua*, op. cit., pp. 27-45.

<sup>40</sup> Article 1.1.1 du mémorandum.

<sup>41</sup> Loi n°11 relative à la gouvernance d'Aceh, *Gazette de la République d'Indonésie*, N°4633.

<sup>42</sup> Il faut noter le mouvement sécessionniste actuel de deux provinces d'Aceh à savoir Aceh Leuser Antara et Aceh Barat Selatan. Cette problématique très spécifique n'est pas analysée dans le présent article. Pour plus d'informations, voir notamment : International Crisis Group, "Aceh : Now for the Hard Part", *Asia Briefing* N°48, Jakarta/Brussels, 29 March 2006, p. 6.

<sup>43</sup> Voir l'article 1.1.2 b), c) et d) du mémorandum.

<sup>44</sup> E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, op. cit., p. 44.

et érodé par le pouvoir législatif provincial<sup>45</sup>. La loi relative à la gouvernance d'Aceh prévoit simplement une consultation avec le niveau provincial avec une prise en compte des opinions émises : le mouvement du GAM s'est fermement opposé à la formule finalement adoptée estimant que le consentement provincial était nécessaire<sup>46</sup>.

D'autres dispositions du mémorandum ont pris corps dans la loi relative à la gouvernance d'Aceh. Il s'agit plus précisément de la délimitation des frontières provinciales<sup>47</sup> et de la détermination des symboles locaux importants comme le drapeau, le blason et l'hymne<sup>48</sup>. La loi n° 18/2001 sur l'autonomie pour la province qui contenait des dispositions similaires précisait que ce drapeau ne pouvait en aucun cas être considéré comme un symbole de souveraineté, il en est de même dans la nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh<sup>49</sup>. Sur la question de savoir s'il peut s'agir du drapeau du GAM, il faut souligner que l'article 4. 2. du mémorandum interdit aux membres du GAM d'arborer des insignes ou symboles militaires après la signature des accords de paix. Cet élément démontre que les symboles locaux devront faire l'objet d'un choix par la population et ne devraient pas nécessairement se confondre avec ceux du mouvement rebelle.

A l'instar de la loi n° 18/2001<sup>50</sup> et en vertu de l'article 1. 1. 6. du mémorandum, la loi relative à la gouvernance d'Aceh permet également le rétablissement du « *Qanun Aceh* »<sup>51</sup>. Le *Qanun Aceh* peut se définir comme un type de réglementation adopté au niveau local et qui vise la mise en œuvre de la législation provinciale<sup>52</sup>. Le mémorandum et la loi relative à la gouvernance d'Aceh prévoient également la remise sur pied de l'institution traditionnelle du Wali Nanggroe<sup>53</sup>. Symbole culturel fort, l'institution du Wali Nanggroe à caractère purement civil est présidée par une personne portant le même titre et est en charge de la préservation des coutumes, de la culture et de l'unité du peuple d'Aceh.

Cette brève analyse démontre à suffisance que, contrairement à l'accord cadre sur la cessation des hostilités qui se limitait à prévoir les bases d'un dialogue global avec l'ensemble de la société acehnaise, le mémorandum contient des dispositions précises qui ont permis de réviser la loi n° 18/2001 sur l'autonomie d'Aceh.

<sup>45</sup> E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement, op. cit.*, p. 44.

<sup>46</sup> International Crisis Group, "Aceh's Local Elections: The Role of the Free Aceh Movement (GAM)", *Asia Briefing* N°57, Jakarta/Brussels, 29 November 2006, p. 6.

<sup>47</sup> Article 1.1.4 du mémorandum et article 3 de la loi relative à la gouvernance d'Aceh. Sur la question assez controversée des frontières d'Aceh, voir notamment International Crisis Group, « Aceh: So Far, So good », *Asia Briefing* N°44, Jakarta/Brussels, 13 December 2005, pp. 9-11. Il est également important de faire remarquer qu'il existait plusieurs mouvements qui visent à réclamer la division de la province d'Aceh notamment en raison d'appartenances ethniques différentes, d'éloignement géographique par rapport à Banda Aceh (capitale provinciale), des difficultés d'obtenir certains services officiels ainsi qu'une infrastructure convenable etc. Voir ASNA HUSIN, « Is there a Win-Win Solution to Prevent Split of Aceh ? – Part 1 et 2 », article publié dans le quotidien *Serambi*, 15 et 17 novembre 2005.

<sup>48</sup> Articles 1.1.4 et 1.1.5 du mémorandum et article 248 et suivants de la loi relative à la gouvernance d'Aceh.

<sup>49</sup> Article 246 alinéa 3 de la loi relative à la gouvernance d'Aceh.

<sup>50</sup> Articles 1 paragraphes 3 et 8 et 10, de la loi N° 18/2001 sur l'autonomie d'Aceh.

<sup>51</sup> Article 232 et suivants de la loi relative à la gouvernance d'Aceh.

<sup>52</sup> Pour la définition du Wali Nanggroe, lire l'article 1<sup>er</sup> alinéa 21 de la loi relative à la gouvernance d'Aceh.

<sup>53</sup> Article 1.1.7 du mémorandum et article 96 et suivants de la loi relative à la gouvernance d'Aceh. Pour la définition du Wali Nanggroe, lire l'article 1<sup>er</sup> alinéa 17 de la loi relative à la gouvernance d'Aceh.

*b. - Le processus rédactionnel*

Plusieurs textes relatifs à la gouvernance d'Aceh ont été rédigés à un double niveau : national et régional. Au niveau national, Depdagri, Ministre de l'intérieur, était en charge de la préparation d'un projet de loi. Parallèlement, au niveau régional, on trouve trois initiatives principales : il s'agit des textes préparés respectivement par le Gouverneur *ad interim* de la Province d'Aceh, par le parlement régional<sup>54</sup> et par la société civile. Ces initiatives, grâce à l'intermédiaire du Parlement régional, ont été réunies en une seule proposition longue de 209 articles. Ce document, qui a fait l'objet d'une consultation populaire informelle, a concurremment été soumis à l'attention du Ministre de l'intérieur fin novembre 2005. Bien que le GAM n'ait pas été invité dès les étapes liminaires du processus, il est clair néanmoins qu'il a rapidement pris part au travail législatif.

La tension la plus perceptible dans la consolidation de la proposition de loi régionale a résidé dans l'opposition entre le GAM et les dirigeants religieux. Tandis que le premier s'est opposé à l'introduction de dispositions islamiques au-delà de celles accordées par la loi n° 18/2001 sur l'autonomie d'Aceh, les seconds souhaitaient une insertion graduelle de la Chariah pour parvenir *in fine* à la transposition intégrale des lois islamiques comprenant notamment un code pénal, un code de la famille et des règles bancaires spécifiques. L'introduction de la Chariah a longtemps été vue par les gouvernements nationaux successifs comme une solution potentielle à la lutte armée. Si elle fait partie des concessions accordées par loi n° 18/2001 sur l'autonomie pour la province<sup>55</sup>, il serait toutefois erroné de penser que son entrée en vigueur apporterait une solution intégrale au conflit. En effet, les aspirations des indépendantistes ne sont pas nécessairement celles des autorités religieuses. Même si l'on pouvait penser que le gouvernement national risquait de s'opposer à l'inclusion de la Chariah dans la loi relative à la gouvernance d'Aceh en raison d'une incompatibilité partielle avec la législation nationale et internationale, ce nouveau texte intègre cependant des dispositions relatives à la Chariah<sup>56</sup>.

Une fois réceptionné par le Ministre de l'intérieur, le projet de loi consolidé fut revu par les Ministères dont la compétence était concernée. Une lecture étroite prit de ce fait le dessus sur une approche intégrée en lien direct avec l'esprit des accords de paix. En outre, le vice Président Yussuf Kalla, étant à l'étranger, ne put influencer la révision. C'est donc un texte affaibli qui fut envoyé le 27 janvier 2006 au Parlement indonésien. Entre autres changements importants, on note que la notion d'auto-gouvernance contenue dans la version consolidée est effacée au profit du concept de province à statut spécial. Ce statut spécial prévoit une certaine autonomie pour Aceh, mais il s'agit d'une autonomie réduite par rapport notamment à la loi n° 18/2001<sup>57</sup>. Bien que les autorités provinciales espéraient que le Parlement accepterait de revoir le projet de loi à la lumière du texte initialement

<sup>54</sup> Le Parlement régional est composé de 69 membres élus représentant différents partis nationaux.

<sup>55</sup> Article 1 paragraphe 7 et articles 25 à 27 de la loi N° 18/2001 sur l'autonomie d'Aceh.

<sup>56</sup> Article 125 et suivants de la loi relative à la gouvernance d'Aceh. Pour une étude à ce sujet lire notamment : K.E. SCHULZE, *Mission Not So Impossible. The Aceh Monitoring Mission and Lessons Learned for the EU*, Fiedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, July 2007, p. 11-12 ; International Crisis Group, "Islamic Law and Criminal Justice in Aceh", *Asia Report* N°117, 31 July 2006. Document consultable sur le site internet [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org) (30 octobre 2007).

<sup>57</sup> Lire International Crisis Group, *Aceh : Now for the Hard Part*, *op. cit.*, p. 2.

soumis et ayant recueilli un large consensus tant au niveau du GAM que de la population civile, il n'en fut rien si ce n'est une référence à l'article 1<sup>er</sup> de la loi à une autorité spéciale de la province pour s'autogouverner et s'administrer dans le respect de l'État unitaire indonésien<sup>58</sup>. Le GAM n'a pas manqué de marquer son mécontentement à ce propos, estimant que la nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh minimise les acquis du mémorandum<sup>59</sup>.

## 2. - La participation politique

Conformément aux dispositions du mémorandum, la population d'Aceh aura le droit d'élire ses candidats aux postes de gouverneur et de bupatis ou walikotas<sup>60</sup>. Des élections libres et démocratiques seront donc organisées tous les cinq ans. La participation politique est évidemment un facteur essentiel du succès des accords de paix. Elle devrait également constituer un moteur à la réintégration des ex-combattants du mouvement rebelle. Initialement prévues en avril 2006, ces élections ont été reportées à plusieurs reprises pour finalement se dérouler le 11 décembre 2006<sup>61</sup>. Elles ont consacré la victoire d'un des dirigeants du GAM, Irwandi Yusuf, au poste de gouverneur, avec près de 39 % des suffrages<sup>62</sup>.

Contrairement à l'accord cadre sur la cessation des hostilités qui visait tout d'abord à mettre la pression sur le GAM, l'article 1. 2. 1. du mémorandum prévoit une mesure tout à fait particulière qui fut l'objet de maintes réticences lors des négociations : il s'agit de l'autorisation de créer des partis politiques locaux alors que la législation indonésienne relative aux partis politiques exige une représentation au niveau national. Le gouvernement indonésien, selon les termes de l'article précité, devrait, en consultation avec le Parlement, dans le délai d'un an ou au plus tard 18 mois à dater de la signature des accords de paix, créer les conditions politiques et légales propices à l'émergence de tels partis.

La proposition de loi déposée par le Gouverneur *ad interim* contenait des dispositions spécifiques sur la création de partis politiques locaux, dispositions reprises dans le texte soumis au Parlement<sup>63</sup>. La nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh adoptée en juillet 2006 reprend la possibilité de créer des partis politiques locaux<sup>64</sup>. Les contraintes temporelles mêlées à des barrières politiques ne permirent pas de former et d'enregistrer

---

<sup>58</sup> Voir notamment l'article 4 de la loi relative à la gouvernance d'Aceh.

<sup>59</sup> International Crisis Group, "Aceh: Post-Conflict Complications", *Asia Report* N°139, Jakarta/Brussels, 4 October 2007, p. 1. Document consultable sur le site internet [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

<sup>60</sup> Article 1.2.2 du mémorandum et article 65 et suivants de la loi relative à la gouvernance d'Aceh. La province d'Aceh est divisée en districts. Les bupatis sont les chefs de districts ruraux tandis que les walikotas sont les chefs de districts urbains.

<sup>61</sup> Voir "Politicians Take Aim at Decision AMM Mandate", *Jakarta Post*, 25 April 2006, p. 2.

<sup>62</sup> Pour de plus amples développements au sujet des élections de décembre 2006, voir notamment International Crisis Group, "Aceh's Local Elections: the Role of the Free Aceh Movement (GAM)", *Asia Briefing* N°57, Jakarta/Brussels, 20 November 2006 ; International Crisis Group, "Indonesia: How GAM Won in Aceh", *Asia Briefing* N°61, Jakarta/Brussels, 4 October 2007. Documents consultables sur le site internet [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

<sup>63</sup> Voir articles 67 et suivants. Si nécessaire, une loi spécifique pourrait être adoptée par la suite comme le prévoit le mémorandum.

<sup>64</sup> Article 75 et suivants de la loi relative à la gouvernance d'Aceh.

légalement des partis politiques locaux avant les premières élections. Cette impossibilité aurait pu se révéler néfaste pour le bon déroulement du processus de paix puisque le risque reste réel pour le GAM de manquer sa reconversion politique. Néanmoins, les candidatures individuelles permirent au GAM de participer activement au processus électoral de décembre 2006.

En vertu de *Qanun* provinciaux la présentation de candidats individuels était déjà possible, celle-ci requérait la signature de 250 000 citoyens en possession d'une carte d'identité valide. Vu les difficultés de terrain, cette option semblait irréaliste. En outre, sachant que le ministère de l'intérieur avait déclaré que ce *Qanun* violait la loi n° 32/2004 relative à l'autonomie régionale, se baser sur ce seul texte aurait sans doute conduit à une décision d'annulation de la Cour constitutionnelle nouvellement créée<sup>65</sup>. Ainsi, bien que l'option des candidats indépendants avait été rejetée par le gouvernement<sup>66</sup>, elle fut finalement intégrée aux articles 67 et suivants de la nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh.

Les membres du parlement provincial d'Aceh seront quant à eux élus en 2009<sup>67</sup>. Un contrôle externe a été expressément prévu par le mémorandum<sup>68</sup>. Il est certain que la constitution du GAM en parti politique sera essentielle pour l'avenir du processus de paix. Entre-temps, pour s'assurer que le pouvoir législatif provincial actuellement en fonction ne prenne aucune décision qui puisse porter préjudice à la province, le mémorandum prévoit que jusqu'en 2009, cette dernière ne pourra adopter aucune loi sans le consentement du chef de l'administration d'Aceh<sup>69</sup>.

### 3. - Les questions économiques

En 2003 déjà, l'organisation « International Crisis Group », après avoir expliqué que beaucoup d'Acehnais étaient en faveur de l'indépendance, faisait le constat suivant: « Autonomy is no incentive to drop support for independence unless it delivers visible benefits ». Edward Aspinall et Harold Crouch vont dans le même sens, précisant que l'autonomie spéciale accordée à Aceh ne suffirait pas si elle n'était accompagnée de réformes économiques et politiques majeures<sup>70</sup>. C'est précisément ces éléments dont le mémorandum a voulu tenir compte et qu'il convient d'analyser ici.

Une première remarque d'ordre général s'impose : la loi n° 18/2001 en ses articles 4 à 7 comprenait déjà certaines dispositions d'ordre économique en faveur de la province d'Aceh. Le législateur a dû, dans la nouvelle loi sur la gouvernance de la province, réviser ces articles à la lumière des dispositions contenues dans le récent accord dont nous traçons *infra* les grandes lignes.

<sup>65</sup> Pour plus de détails, voir International Crisis Group, *Aceh a New Chance for Peace*, op. cit., pp. 9-10 et E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, op. cit., p. 63.

<sup>66</sup> D'après l'International Crisis Group une telle insertion serait encore envisageable avant l'adoption définitive du texte par le Parlement. Lire International Crisis Group, *Aceh : Now for the Hard Part*, op. cit., p. 3.

<sup>67</sup> Article 1.2.3 du mémorandum.

<sup>68</sup> Article 1.2.7 du mémorandum.

<sup>69</sup> Article 1.2.4 du mémorandum.

<sup>70</sup> E. ASPINALL and H. CROUCH, *The Aceh Peace Process : why it failed*, op. cit., p. xi.

Longtemps exploitée par le gouvernement indonésien au profit *quasi* exclusif de Java, Aceh aura plein pouvoir sur les ressources naturelles de la mer territoriale entourant sa province<sup>71</sup>. Le mémorandum prévoit également la possibilité pour les autorités provinciales de retenir jusqu'à 70 % des revenus actuels et futurs des gisements d'hydrocarbures et d'autres ressources naturelles sur son territoire ainsi que dans ses eaux territoriales. Il est toutefois surprenant de constater que le mémorandum réduit le droit de perception pour la province d'Aceh de 10 points : l'article 4. 3. a) de la loi n° 18/2001 sur l'autonomie d'Aceh prévoyait, en effet, la possibilité de retenir 80 % sur les revenus des ressources naturelles.

Le mémorandum octroie à la province le droit de lever des fonds via des emprunts externes avec des intérêts différents de ceux de la Banque centrale<sup>72</sup>, le droit d'établir et de percevoir des taxes pour financer ses activités officielles internes ainsi que la capacité de rechercher des investissements étrangers et de favoriser le tourisme<sup>73</sup>. La possibilité pour Aceh de mener un commerce tant interne qu'international est également prévue par le texte des accords de paix<sup>74</sup>. Enfin, les ports comme les aéroports situés dans sa zone de compétence géographique seront désormais administrés par Aceh<sup>75</sup>.

Le gouvernement indonésien s'est engagé à mener une politique transparente dans la perception et la répartition des revenus entre le gouvernement central et la province. Des auditeurs externes seront compétents pour vérifier les comptes et en référeront au dirigeant de l'administration d'Aceh<sup>76</sup>. Enfin, il est intéressant de mentionner que le GAM pourra prendre une part active dans le processus de reconstruction de la province suite aux dégâts causés par le tsunami. A cet effet, il peut nommer des représentants qui participeront au travail de la commission établie pour gérer la reconstruction en cours.

#### 4. - L'État de droit

Le principe fondamental à la base de l'existence et du fonctionnement de tout État de droit, à savoir la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, est consacré par le mémorandum en son article 1. 4. 1. Si la nouvelle loi sur la gouvernance d'Aceh tend à refléter ces piliers de l'État de droit, le mémorandum apporte des précisions pour chacun des trois pouvoirs. Premièrement, l'article 1. 4. 2. dispose que la législature d'Aceh devrait revoir sa législation et l'envisager désormais sur la base des principes universels des droits de l'homme tels qu'ils sont prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les articles 227 à 231 de la nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh ont d'ailleurs repris certaines dispositions de ces deux Pactes, bien qu'il s'agisse davantage de droits visés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. On peut citer :

---

<sup>71</sup> Article 1.3.3 du mémorandum.

<sup>72</sup> E. Aspinall relève sur ce point un problème de constitutionnalité. Voir E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>73</sup> Article 1.3.1 du mémorandum.

<sup>74</sup> Article 1.3.2 du mémorandum.

<sup>75</sup> Article 1.3.5 du mémorandum.

<sup>76</sup> Article 1.3.8 du mémorandum.

l'égalité devant la loi, la liberté d'expression, le droit de vote, l'interdiction des détentions arbitraires, l'interdiction de la torture, ...

Deuxièmement, la nécessité d'un pouvoir judiciaire fort est mise à l'avant-plan par le mémorandum puisqu'il prévoit qu'un appareil judiciaire indépendant et impartial (en ce compris une cour d'appel) sera établi à Aceh<sup>77</sup>. Néanmoins, gardant à l'esprit qu'Aceh sera une province autonome et non pas indépendante, ces cours et tribunaux seront établis au sein du système judiciaire de la République d'Indonésie<sup>78</sup>. Il est important de relativiser la vision optimiste du mémorandum en prenant en considération les faiblesses du pouvoir judiciaire indonésien maintes fois dénoncées par diverses organisations de défense des droits de l'homme<sup>79</sup>.

Notons enfin que la nomination du chef de la police et des procureurs devra être approuvée par le chef de l'administration d'Aceh. Le recrutement comme la formation des procureurs et des forces de police se feront en consultation et avec le consentement du chef de l'administration d'Aceh en conformité avec les standards nationaux<sup>80</sup>. Et pour renforcer le respect de l'Etat de droit, les membres de la police organique d'Aceh recevront à Aceh ainsi qu'à l'étranger, une formation spécialisée qui mettra l'accent sur la protection des droits de l'homme<sup>81</sup>.

## **B. - Les droits de l'homme**

Le mémorandum consacre un chapitre entier à la promotion et au respect des droits de l'homme. Il postule la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1). Le texte prévoit également la création d'une Cour des droits de l'homme (2) ainsi que la mise en place d'une commission vérité et réconciliation (3).

### ***1. - La ratification des deux Pactes internationaux de 1966 et ses implications***

Si l'Indonésie a ratifié les deux grands Pactes internationaux de 1966 (a), elle doit désormais assumer les obligations qui en découlent (b). Néanmoins, la déclaration que le gouvernement a émise risque de vider le texte d'une partie de sa substance (c).

#### *a. - Les lois de ratification*

L'article 2.1. du mémorandum marque l'engagement du gouvernement indonésien à ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international

---

<sup>77</sup> Pour un bref aperçu de l'état du système judiciaire à Aceh durant le conflit, voir Human Rights Watch, *The War in Aceh*, op. cit. p. 34 à 36.

<sup>78</sup> Article 1.4.3 du mémorandum.

<sup>79</sup> Voir par exemple Human Rights Watch, *World Report 2005*, New York, 2005, p. 290-291. Amnesty International, *Acquittements pour homicide et torture témoignent d'un échec de la justice*, Communiqué de presse, 8 septembre 2005 (document consultable à l'adresse internet [www.webamnesty.org](http://www.webamnesty.org)).

<sup>80</sup> Article 1.4.4 du mémorandum.

<sup>81</sup> Article 4012 du mémorandum

relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce fut chose faite le 30 septembre 2005, date à laquelle le parlement indonésien adopta deux lois portant respectivement la ratification de ces deux textes internationaux<sup>82</sup>. Conformément à la loi n° 24/2000 du 23 octobre 2000 relative aux accords internationaux et, en l'absence de dispositions contraires, les deux Pactes sont entrés en vigueur trois mois après la date du dépôt de ses lois de ratification auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies<sup>83</sup>. Le dépôt ayant eut lieu le 23 février 2006, les deux Pactes sont entrés en vigueur en date du 23 mai 2006.

On peut s'étonner de la ratification tardive de ces deux Pactes par l'Indonésie. En effet, malgré diverses pressions antérieures tant au niveau international qu'interne, notamment de la commission nationale des droits de l'homme, l'Indonésie restait en demeure de ratifier ces Pactes. Seuls deux autres Etats asiatiques, à savoir la Chine et le Laos, n'ont pas encore ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'Indonésie s'était en réalité retranchée derrière une triple barrière pour ne pas avancer dans la ratification des textes internationaux protecteurs des droits de l'homme : 1/ le *Pancasila*<sup>84</sup> qui donnait la priorité à l'Etat plutôt qu'au respect des droits individuels, 2/ la protection et la primauté de la souveraineté nationale, et 3/ le refus d'une ingérence internationale dans les affaires intérieures<sup>85</sup>.

A l'évidence, les deux Pactes viennent désormais compléter de manière utile l'arsenal juridique international applicable en Indonésie. Cette utilité se manifeste à double titre. D'une part, l'Indonésie n'était jusque là partie qu'aux quatre instruments internationaux suivants : la Convention contre la torture et tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention relative à l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative à l'élimination de toutes formes de discrimination raciale. Et d'autre part, il n'existe pas en Asie, contrairement aux systèmes européens, interaméricains et africains, de système régional des droits de l'homme auquel l'Indonésie peut se référer et grâce auquel la situation des droits de l'homme au sein de ses frontières pourrait être contrôlée ou à tout le moins mise en cause. En effet, les initiatives explorées jusqu'ici n'ont pas encore été suivies de mise en œuvre concrète jusqu'à la Charte de l'ASEAN du 20 novembre 2007 dont l'article 14 prévoit la création d'un organe de l'ASEAN en charge des droits de l'homme<sup>86</sup>. Jusque là, les raisons avancées pour expliquer l'absence de système régional des droits de l'homme en Asie touchaient notamment à l'absence de

---

<sup>82</sup> Loi N° 11/2005 du 30 septembre 2005 portant la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la loi N° 12/2005 du 30 septembre 2005 portant la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>83</sup> Article 49, alinéa 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 27, alinéa 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>84</sup> Cf. *supra* note 2.

<sup>85</sup> P. ELDRIDGE, "Human Rights in Post-Suharto Indonesia", *Brown Journal of World Affairs*, 2002-2003, Vol. 9, Issue 1, pp. 131-132.

<sup>86</sup> La Charte de l'ASEAN est disponible sur le site Internet du Secrétariat de l'ASEAN : [www.aseansec.org/21069.pdf](http://www.aseansec.org/21069.pdf). Sur les efforts antérieurs à cette Charte, voir par exemple la Charte asiatique des droits de l'homme proposée par un groupe d'ONG le 17 mai 1998 à Kwangju en Corée du sud. A ce propos, lire A.M.QAZILBASH, "NGOS Efforts Towards the Creation of a Regional Human Rights Arrangement in the Asia-Pacific Region", *Journal of International and Comparative Law*, 1997-1998, Vol. 4, pp. 603-614.

volonté politique, à la réticence de certains d'intégrer des valeurs dites « occidentales », aux arguments tirés de la souveraineté nationale, à l'insuffisance des ressources financières et aux disparités culturelles, religieuses et linguistiques entre les pays concernés<sup>87</sup>.

*b. - Les obligations de l'Indonésie en tant qu'État partie aux Pactes internationaux de 1966*

La ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels implique un ensemble d'obligations positives et d'interdictions auxquelles le gouvernement indonésien est désormais tenu de se plier<sup>88</sup>. Ainsi, conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'Indonésie est désormais liée par les deux Pactes et doit assurer de bonne foi l'exécution de leurs dispositions. L'Indonésie devra, si nécessaire, adapter ses politiques, réviser l'ensemble de sa législation et en garantir une application sérieuse. Elle devra également prévoir des voies de recours ou des réparations en cas de violation desdits Pactes. Les obligations étatiques concernent l'ensemble des autorités du pays à savoir les branches exécutive, législative et judiciaire. Comme mentionné antérieurement<sup>89</sup>, les institutions provinciales en ce compris celles d'Aceh, devront également se conformer aux dispositions des deux Pactes qu'il s'agisse du travail législatif, judiciaire ou politique<sup>90</sup>. Dans la mise en œuvre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, certaines obligations diffèrent néanmoins de celles relevant du Pacte relatif aux droits civils et politiques dans la mesure où il s'agit d'une obligation de dégager les moyens appropriés pour une mise en œuvre progressive<sup>91</sup>. En tout état de cause, et en accord avec l'article 27 de la Convention de Vienne, l'Indonésie ne pourrait invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution de ces deux Pactes.

Si le nombre de ratifications d'instruments internationaux par l'Indonésie était particulièrement faible, il faut cependant souligner que la constitution indonésienne en

---

<sup>87</sup> Lire notamment V. MUNTARBHORN, "Asia, Human Rights and the New Millenium: Time for a Regional Human Rights Charter ?", *Transitional Law and Contemporary Problems*, 1998, Vol. 8, pp. 407-421 ; K.D. ASKIN, "Issues Surrounding the Creation of a Regional Human Rights System for the Asia-Pacific", *Journal of International and Comparative Law*, 1997-1998, Vol. 4, pp. 599-601 ; B.D'COSTA, "Challenges for an Independent Asian Human Rights Commission", *Journal of International and Comparative Law*, 1997-1998, Vol. 4, pp. 615-621 ; S.R. HARRIS, "Asian Human Rights: Forming a Regional Covenant", *Asian-Pacific and Policy Journal*, 2000, pp. 1-22.

<sup>88</sup> Sur les obligations découlant des Pactes, voir les observations générales des organes conventionnels de protection des droits de l'homme des Nations Unies : Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 du 29 mars 2004 relative à la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte ; Comité des droits économiques sociaux et culturels, Observation générale n° 3 du 14 décembre 1990 sur la nature des obligations des États Parties (art. 2, par. 1 du Pacte) ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale du 28 décembre 1998 sur les Questions de fond au regard de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9, 28 décembre 1998.

<sup>89</sup> Cf. *supra* point II. A. 4.

<sup>90</sup> Ceci peut notamment avoir des effets, entre autres, sur la mise en œuvre la *Chariah*. Par exemple, les châtements corporels font partie de l'arsenal des peines contenues dans la réglementation provinciale. Ils violent clairement l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>91</sup> Comité des droits économiques sociaux et culturels, Observation générale n° 3, *loc. cit.*, paragraphe 9.

son chapitre X A et surtout la loi n° 39/1999 relative aux droits de l'homme contiennent déjà la reconnaissance d'une large frange de droits de l'homme<sup>92</sup> dont le droit à la vie (article 9), le droit à la justice (articles 17 à 19), la liberté religieuse et d'opinion (articles 22 et 23), la liberté d'association (article 24), le droit à la sécurité (article 29), l'interdiction de la torture (article 32), etc. Une série de droits spécifiques aux femmes et aux enfants sont également protégés par ladite loi<sup>93</sup>. Néanmoins, la mise en œuvre de ces dispositions reste faible : la ratification des textes internationaux ne peut qu'aider à améliorer et à renforcer les politiques et la législation nationale existante ainsi que l'application qui devrait en découler.

Par ailleurs, il est important de préciser que le *Pancasila* reste une des sources du droit national indonésien et qu'il est parfois difficile, comme l'a souligné Philip Eldridge, de concilier son idéologie avec certaines valeurs<sup>94</sup>. C'est le cas de la liberté religieuse. La remarque est particulièrement pertinente dans le contexte acehnais dans la mesure où le texte de la nouvelle loi relative à la gouvernance de la province intègre la Chariah... Ainsi, par exemple, on peut se poser la question de la compatibilité de l'article 227 alinéa 1 c avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou encore l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En effet, l'article 227 alinéa 1 c consacre la liberté dans la conduite de recherches académiques, la création littéraire et artistique et tout autre activité culturelle à condition de que celles-ci ne soient pas en contradiction avec la Chariah... Il est important de rappeler que le Comité des droits a clairement précisé que les Etats parties ne peuvent se retrancher derrière des considérations politiques, sociales, culturelles ou économiques pour justifier le défaut de se conformer au Pacte relatif aux droits civils et politiques<sup>95</sup>.

En vertu des mécanismes prévus à l'article 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le gouvernement indonésien sera tenu de faire rapport aux organes conventionnels compétents sur les mesures prises pour mettre en œuvre les deux textes internationaux. Ces mécanismes ne peuvent que mettre les autorités indonésiennes face à leurs responsabilités dans l'application des droits de l'homme et contribuer à améliorer la situation dans le pays. En effet, le Comité des droits de l'homme et le Comité en charge des droits économiques, sociaux et culturels, lorsqu'ils examinent les rapports des États, dressent un bilan de la mise en œuvre des Pactes, font des observations et formulent des recommandations. Même s'il s'agit de recommandations non contraignantes, on ne peut leur dénier un certain impact. L'Indonésie devait faire rapport dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur des Pactes à savoir pour le 23 mai 2007 mais, à ce jour, aucune information officielle ne semble pourtant disponible<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Voir les articles 27 et 28 de la section X, les articles 28A à 28J de la Section XI et les articles 31 et 32 de la section XIII de la constitution indonésienne et de ses quatre amendements datant respectivement des 19 octobre 1999, 18 août 2000, 9 novembre 2001 et 11 août 2002 ainsi que la loi N° 39/1999 relative aux droits de l'homme, 23 septembre 1999, *Gazette de la République d'Indonésie* N° 165/1999.

<sup>93</sup> Pour les droits des femmes: articles 45 à 51 de la loi n°39/1999 et pour les droits de l'enfant : articles 52 à 66 de la loi N° 39/1999.

<sup>94</sup> P. ELDRIDGE, *Human Rights in Post-Suharto Indonesia*, op. cit., p. 132.

<sup>95</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 du 29 mars 2004 relative à *la nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte*, paragraphe 14.

<sup>96</sup> Vérification effectuée dans la base de données du Haut-commissariat aux droits de l'homme consultable à l'adresse suivant : <http://tb.ohchr.org> (1<sup>er</sup> novembre 2007).

*c. - Les déclarations*

Les lois n° 11/2005 et 12/2005 portant respectivement ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques précisent que l'Indonésie fait une déclaration par rapport à l'article 1<sup>er</sup> commun auxdits Pactes. L'article 1<sup>er</sup> vise le droit à l'autodétermination et se lit comme suit :

- « 1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.
2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.
3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies ».

On comprend sans difficulté les enjeux politiques sous-jacents à la déclaration indonésienne. En résumé, le parlement indonésien a voulu limiter les contours du droit à l'autodétermination : ainsi, les lois n° 11/2005 et 12/2005 précisent qu'il ne peut être envisagé, pour une portion déterminée de la population au sein de l'État souverain, de porter atteinte partiellement ou totalement à l'intégrité territoriale ou à l'unité politique de la nation.

Cette déclaration pourrait cependant poser problème dans la mesure où elle concerne une disposition centrale des Pactes protégeant un droit devant être considéré comme une norme de *ius cogens*. Le Comité des droits de l'homme, tout en soulignant le caractère inaliénable du droit à l'auto-détermination, a, en outre, précisé que : "The right of self-determination is of particular importance because its realization is an essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights and for the promotion and strengthening of those rights"<sup>97</sup>. Si à l'exception des contextes coloniaux, il est généralement admis que le droit à l'autodétermination ne peut être étendu à un droit unilatéral de faire sécession, il faut néanmoins rester prudent quant à l'application future de la déclaration postulée par l'Indonésie. *Quid*, par exemple, si le gouvernement de Jakarta poursuivait une politique discriminatoire et non respectueuse des droits humains voire totalitaire à l'encontre d'Aceh ?

Il faut également regretter que l'Indonésie n'ait pas ratifié les protocoles additionnels au Pacte relatif aux droits civils et politiques. Le premier protocole porte la reconnaissance de

---

<sup>97</sup> Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 12 : le droit à l'autodétermination des peuples (article 1)*, 13 mars 1984, paragraphe 1.

la compétence du Comité des droits de l'homme relative aux plaintes en cas de violation des dispositions du Pacte. Le second protocole a traité à l'abolition de la peine de mort. La peine capitale fait toujours partie de l'arsenal des peines applicables dans le pays, par exemple pour les auteurs d'infractions terroristes ou encore dans le cadre de la répression des infractions liées aux stupéfiants<sup>98</sup>.

## 2. - L'établissement d'une Cour des droits de l'homme pour Aceh

### a. - La base légale

Le droit interne comme le droit international consacrent le droit pour les victimes des violations flagrantes des droits de l'homme, à un recours effectif et à obtenir réparation de leur préjudice<sup>99</sup>. L'article 2.2. du mémorandum marque une étape décisive dans la poursuite des auteurs de violations des droits de l'homme commises sur le territoire d'Aceh. Il porte, en effet, la création d'une Cour des droits de l'homme pour Aceh. Jusqu'à présent, dans le cadre des recours judiciaires en Indonésie, seuls des subalternes ont été poursuivis en tant qu'auteurs de violations des droits de l'homme. De tels procès ont été extrêmement sporadiques et les peines prononcées, légères. Aucun haut gradé dans la hiérarchie militaire ou policière n'a été inquiété en dépit de rapports accablants<sup>100</sup>.

Si la mise sur pied d'une Cour des droits de l'homme pour Aceh est positive, il faut néanmoins regretter l'absence de précision de l'accord quant à sa date de création et quant à sa compétence *ratione materiae, loci, personae* et *temporis*. Aucune précision n'est donnée non plus sur son fonctionnement. La nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh intègre l'établissement de cette institution. Reste à savoir si la volonté politique suivra à l'avenir les engagements pris à Helsinki. S'agira-t-il d'une instance temporaire établie au sein de l'appareil judiciaire indonésien ou d'un organe opérant de manière indépendante ? Quels seront les magistrats qui siégeront ? Une première lecture de la loi relative à la gouvernance d'Aceh telle que révisée par le Ministère de l'intérieur n'incite pas à l'optimisme puisque le texte prévoit que la future Cour n'aura pas de compétence rétroactive.

En termes de législation applicable, la version finale de la loi sur la gouvernance d'Aceh aurait pu logiquement renvoyer à la loi n° 26/2000 relative à l'établissement de Cours des droits de l'homme adoptée par le Parlement en date du 6 novembre 2000. Plus précisément, cette loi prévoit la création de cours des droits de l'homme au sein du système judiciaire existant, au niveau de chaque district. Malheureusement la loi sur la

<sup>98</sup> Voir à titre d'exemple : Amnesty International, *Amnesty International déplore le fait que des infractions à la législation sur les stupéfiants soient passibles de la peine capitale*, Communiqué de presse, 30 octobre 2007. Document consultable à l'adresse internet [www.webamnesty.org](http://www.webamnesty.org).

<sup>99</sup> Article 35 de la loi n° 26/2000 relative à l'établissement de Cours des droits de l'homme, 23 novembre 2000, *Gazette de la République d'Indonésie* N°208. Au niveau international, Voir notamment Assemblée générale, *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*, Doc. ONU A/Res/60/147, 21 mars 2006.

<sup>100</sup> Voir à titre d'exemple : Amnesty International, *Acquittements pour homicide et torture témoignent d'un échec de la justice*, Communiqué de presse, 8 septembre 2005 (document consultable à l'adresse internet [www.webamnesty.org](http://www.webamnesty.org)) (2 novembre 2007) ; Voir également le dernier rapport mondial de Human Rights Watch : Human Rights Watch, *World Report 2005*, *op. cit.*, pp. 290-291.

gouvernance d'Aceh reste muette sur ce point. Il faut dès lors espérer qu'une intervention législative soit initiée rapidement sinon la création d'une telle Cour pour Aceh risque de rester lettre morte en dépit de l'engagement pris dans le cadre des accords de paix.

Actuellement, quatre cours permanentes, qui sont en réalité des juridictions pénales, ont été envisagées respectivement à Jakarta, Medan, Surabaya et Makassar. Cependant, seule celle de Makassar est fonctionnelle. Ces cours ont pour compétence *ratione materiae* de juger les violations massives des droits de l'homme constitutives de crimes de génocide et de crimes contre l'humanité<sup>101</sup>. Les articles 8 et 9 de la loi n° 26/2000 définissent ces deux crimes et leurs éléments constitutifs<sup>102</sup>. On peut marquer un certain étonnement devant la possibilité pour ces cours permanentes des droits de l'homme, aux termes des articles 36 et 37 de la loi n° 26/2000, de compter la peine de mort parmi l'arsenal des sanctions à leur disposition...

*Ratione personae*, les civils comme les militaires tombent sous le champ d'application de la loi n° 26/2000<sup>103</sup> s'ils sont âgés de plus de 18 ans<sup>104</sup>. *Ratione personae*, elles peuvent, en vertu de l'article 5 de la même loi, juger des crimes commis par tout citoyen indonésien en-dehors des frontières de l'Indonésie<sup>105</sup>. *Ratione temporis*, ces cours permanentes sont compétentes pour juger des crimes commis après l'entrée en vigueur de la loi n° 26/2000. Bien que l'article 3 prévoie une compétence *ratione loci* limitée au district dans lequel elle est établie, le mémorandum n'envisage quant à lui qu'une Cour unique pour l'ensemble des districts de la province d'Aceh. La cour établie à Médan pourrait faire fonction d'institution compétente pour juger les crimes commis durant le conflit.

La nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh précise, à son article 228, que la compétence de la Cour se limitera aux violations commises après sa promulgation. On peut se poser la question légitime de savoir s'il ne s'agit pas d'une entorse aux accords de paix dans la mesure où le mémorandum faisait probablement référence à une cour qui examinerait notamment les violations passées des droits de l'homme. En tout état de cause, il ne faut pas nécessairement conclure à une impunité totale puisque l'appareil judiciaire classique peut encore être enclenché.

Ainsi, aux termes de l'article 43 la loi n° 26/2000, il existe une possibilité d'établir une cour *ad hoc* compétente *ratione temporis* pour juger les violations perpétrées avant l'entrée en vigueur de la loi précitée. A ce jour, seule deux cours *ad hoc* ont été établies : une pour le Timor oriental et une seconde pour le massacre de Tanjung Priok en 1984. Les juridictions *ad hoc* doivent être établies, en vertu de l'article 43 alinéa 2 de la loi

---

<sup>101</sup> Article 7 de la loi n° 26/2000.

<sup>102</sup> Pour une critique de ces deux dispositions, lire Amnesty International, *Comments on the Law on Human Rights Courts (Law N°26/2000)*, 9 février 2001, pp.2-3. Document consultable sur le site [www.webamnesty.org](http://www.webamnesty.org) (2 novembre 2007).

<sup>103</sup> Article 1 alinéa 4 de la loi n° 26/2000.

<sup>104</sup> Article 6 de la loi n° 26/2000. La note explicative attachée à la loi n° 26/2000 stipule néanmoins que les mineurs de moins de 18 ans pourront être poursuivis par les Cours de district.

<sup>105</sup> Certains auteurs et organisations ont critiqué le fait que la loi n°26/2000 n'intègre pas le principe de juridiction universelle. Lire notamment Amnesty International, *Comments on the Law on Human Rights Courts, op. cit.*, p. 1.

n° 26/2000, par décret présidentiel sur recommandation du Parlement. La question de la volonté politique dans la poursuite des violations massives des droits de l'homme reste donc entière. Dans le même sens, Leena Avonius précisait : “The initiative to establish an *ad hoc* human rights court is in the hands of Indonesia's national parliament, the People's Representative Council or DPR. Some members of the DPR have resisted the peace process in Aceh all along, and it is likely they would try to prevent justice initiatives. Furthermore, political parties in Indonesia will soon start preparing for the 2009 elections, and they are more likely interested in the country's future rather than its past”<sup>106</sup>.

Enfin, il est important de préciser que la nouvelle loi sur la gouvernance d'Aceh ne prévoit aucune sanction en termes de peine. Par contre, l'article 228 alinéa 2 précise que les décisions de la future Cour contiendront entre, autres sanctions, des compensations et restitutions en faveur des victimes de violations des droits de l'homme voire leur réhabilitation.

#### *b. - Les barrières potentielles aux poursuites pénales*

On entrevoit déjà certains problèmes spécifiques qui risquent de se poser lors des poursuites. Il faut notamment souligner les difficultés à identifier les auteurs des violations perpétrées par les forces armées ou la police. En effet, une grande partie du contingent de ces deux corps est non organique et, au 31 décembre 2005, l'ensemble des forces non organiques a quitté le territoire d'Aceh. Il sera donc particulièrement difficile de déclencher des poursuites contre les suspects si une étroite collaboration avec le gouvernement de Jakarta n'est pas d'emblée enclenchée. Ceci est loin d'être gagné si l'on en croit les déclarations publiques déjà formulées par certains hauts gradés<sup>107</sup>.

Une seconde difficulté est liée aux amnisties : les membres du GAM se sont vus octroyés en vertu de l'article 3. 1. 1. du mémorandum et du Décret présidentiel n° 22/2005 des mesures de pardon et d'amnistie<sup>108</sup>. Théoriquement, aucune disposition du droit international n'interdit explicitement l'octroi d'amnistie. Par ailleurs, l'article 6 paragraphe 5 du second protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux stipule que : « [à] la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues ». La *ratio legis* de cette disposition est à l'évidence d'encourager la réconciliation nationale dans l'optique d'une consolidation de la paix<sup>109</sup>. Sylvie Junod précise dans son commentaire dudit article 6 que « [l]e projet adopté en

<sup>106</sup> L. AVONIUS, “Waiting for Justice: Victims of Human Rights Abuses in Aceh Have Not Yet Seen the Legal Processes They've Been Promised”, *ICTJ News*, 1 October 2007. Document consultable sur le site internet [www.ictj.org](http://www.ictj.org).

<sup>107</sup> E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>108</sup> Décret présidentiel N° 22/2005 octroyant pardon et amnistie au GAM, 30 août 2005, *Gazette de la République d'Indonésie* N° 76/2005. Pour plus de détails sur ces mesures d'amnistie, *Voir infra* point II. C. 1.

<sup>109</sup> S. JUNOD, « Commentaire de l'article 6 du second protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977 », in Croix Rouge Internationale, *Commentaire des Conventions de 1949 & de leurs Protocoles additionnels*, 1986, p. 1426. Document consultable sur le site internet [www.cicr.org](http://www.cicr.org).

commission prévoyait, d'une part, que tout condamné aura le droit de demander la grâce ou la commutation de la peine, de l'autre, que l'amnistie, la grâce ou la commutation de la peine de mort pourront être accordées dans tous les cas. Cet alinéa n'a finalement pas été retenu pour des raisons de simplification du texte. Certaines délégations ont estimé cette mention inutile, du fait que toutes les législations nationales prévoient la grâce »<sup>110</sup>.

Certains auteurs considèrent néanmoins que les États ne devraient pas amnistier les auteurs des violations les plus graves. Andreas O'Shea propose l'analyse suivante : "There is an emerging if not emergent customary obligation to prosecute serious violation of the law of war in internal conflict derived from recent state practice accompanied by *opinio juris*"<sup>111</sup>. Il existe des opinions similaires en ce qui concerne les violations massives des droits de l'homme. Ainsi, Antonio Cassese estime que « l'interdiction de tels crimes, et l'obligation qui en découle pour les États de poursuivre et de punir leurs auteurs, devrait être considérée comme une norme impérative de droit international (*jus cogens*). Par conséquent, les États ne devraient pas être en mesure de passer des accords internationaux ni de promulguer des lois internes tendant à renoncer à punir de tels crimes »<sup>112</sup>.

Enfin, le Comité des droits de l'homme s'est opposé à l'octroi d'amnistie dans le cas d'actes de torture<sup>113</sup>. Celle-ci étant généralement incompatible avec le devoir qu'ont les États d'enquêter sur de tels actes, de garantir la protection contre de tels actes dans leur juridiction, et de veiller à ce qu'ils ne se reproduisent pas à l'avenir. De manière générale, le Comité des droits de l'homme considère que les États parties doivent « s'engager, en toutes circonstances, à garantir que les victimes de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire disposent d'un recours utile et que bonne suite y sera donnée, en veillant au respect au droit à indemnisation et à la réparation la plus complète possible »<sup>114</sup>. Une certaine prudence<sup>115</sup> doit néanmoins gouverner la réflexion : à supposer

<sup>110</sup> S. JUNOD, « Commentaire de l'article 6 du second protocole additionnel », *op. cit.*, p. 1426.

<sup>111</sup> A. O'SHEA, *Amnesty for Crime in International Law and Practice*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York, 2002, p. 151.

<sup>112</sup> A. CASSESE, « Présentation de la troisième partie: la répression des infractions internationales », in *Droit international pénal*, sous la direction de H. ASCENCIO, E. DECAUX et A. PELLET, Éditions A. Pedone, Paris, 2000, p. 623; Voir également : A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2003, pp. 312 et ss. ; M. DELMAS-MARTY, « La responsabilité pénale en échec (prescription, amnistie, immunités) », in *Juridictions nationales et crimes internationaux*, sous la direction de A. CASSESE et M. DELMAS-MARTY, PUF, Paris, 2002, pp. 613 et ss.

<sup>113</sup> Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 20 : Remplacement de l'observation générale 7 concernant l'interdiction de la torture et des traitements cruels (art. 7)*, 10 mars 1992, paragraphe 15.

<sup>114</sup> Voir les observations finales du Comité des droits de l'homme en date 27 juillet 2006 relatives à la République centrafricaine, CCPR/C/CAF/CO/2, § 8. Plus récemment à propos de l'Algérie, dans ses observations finales en date 12 décembre 2007, CCPR/C/DZA/CO/3, § 7, le Comité des droits de l'homme a rappelé qu'un État partie au Pacte doit « prendre toutes les mesures appropriées pour garantir que de graves violations des droits de l'homme portées à sa connaissance, telles que les massacres, tortures, viols et disparitions font l'objet d'enquêtes, et que les responsables de telles violations, y compris les agents de l'État et les membres [de] groupes [non étatiques], sont poursuivis et répondent de leurs actes ». Le Comité considère également que les États parties doivent « s'assurer qu'aucune grâce, commutation, remise de peine ou extinction de l'action publique n'est accordée à quiconque aurait commis de graves violations des droits de l'homme, telles que les massacres, tortures, viols et disparitions, qu'il s'agisse d'agents de l'État ou de membres de groupes [non étatiques] et, pour les autres violations, qu'une enquête approfondie et exhaustive est menée par les autorités judiciaires compétentes et que les tribunaux peuvent examiner les crimes dont ces personnes se seraient rendues coupables, avant que toute décision de grâce, commutation, remise de peine ou d'extinction de l'action publique ne soit prise ».

que l'interdiction de contrevenir au droit international humanitaire relève dans son ensemble du *ius cogens*, peut-on affirmer sans conteste que l'obligation de poursuivre soit de la même nature ?<sup>116</sup>

Une lecture conjointe des articles 3. 1. 1. et 3. 1. 3. du mémorandum pourrait peut-être clarifier la présente analyse. L'article 3. 1. 3. prévoit que les cas d'octroi d'amnistie qui posent problème seront tranchés par le responsable de la MSA<sup>117</sup>. Ainsi, l'article 3. 1. 3. limiterait le caractère général de l'amnistie octroyée par l'article 3. 1. 1. Ceci pourrait amener à penser que dans le cas de violations massives faites aux droits de l'homme, les poursuites seraient maintenues ou envisageables et les peines resteraient à purger.

### 3. - La création d'une commission vérité et réconciliation

#### a. - La base légale

En août 1999, la commission nationale des droits de l'homme recommanda sans succès la mise sur pied d'une commission vérité et réconciliation pour Aceh. L'établissement d'une telle commission est maintenant prévu par l'article 2. 3. du mémorandum. Le texte est néanmoins plus qu'ambigu puisque les seules compétences mentionnées sont la détermination et la formulation des mesures servant la réconciliation. Ainsi, à l'instar de l'article relatif à l'établissement de la Cour des droits de l'homme, le mémorandum reste muet quant à la date de création et aux compétences plus précises dont sera dotée cette commission.

La proposition de loi relative à la gouvernance d'Aceh telle que consolidée par les autorités provinciales apportait une première réponse : elle permettait, en effet, une compétence rétroactive pour les abus passés des droits de l'homme. Cette compétence rétroactive est d'ailleurs autorisée par l'article 47 de la loi n° 26/2000. Malheureusement, la version finale telle que déposée au parlement n'a pas retenu cette extension du champ de compétence de la future commission<sup>118</sup>. Le texte en vigueur, en ses articles 229 et 230, n'apporte par conséquent aucune indication précise sur les compétences *ratione materiae*, *temporis*, *personae* et *loci* de la commission.

<sup>115</sup> Sur la tension entre la paix et la justice et la question de l'impunité, voir l'entretien intitulé « Lutte contre l'impunité : le temps des questions », accordé par M. Louis Joinet à cette *Revue* et paru dans le n° 1, juillet-décembre 2001, disponible sur [www.droits-fondamentaux.org](http://www.droits-fondamentaux.org). Voir également la communication de Gabriele DELLA MORTE lors de la deuxième Conférence biennale de la Société européenne de droit international (Paris, 18-20 mai 2006) intitulée « L'amnistie en droit international », disponible sur [www.esil-sedi.eu/english/Paris\\_Agora\\_Papers/Dellamorte.PDF](http://www.esil-sedi.eu/english/Paris_Agora_Papers/Dellamorte.PDF).

<sup>116</sup> Pour une vision complète sur la question complexe de l'impunité, voir le Rapport de Mme Diane Orentlicher, l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, présenté le 18 février 2005 lors de la 61<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, document E/CN.4/2005/102, disponible sur [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_f.aspx?m=138](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?m=138). Il convient de se reporter également aux « principes Joinet » et au Rapport final révisé établi par M. Louis Joinet sur la Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques), en application de la décision 1996/119 de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités du 2 octobre 1997, document E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, disponible sur [www.unhcr.ch/Huridoca.nsf/0/3beb2ad845c6874c8025666a003d41e2?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridoca.nsf/0/3beb2ad845c6874c8025666a003d41e2?Opendocument).

<sup>117</sup> Cf. *infra* point III. D. 6.

<sup>118</sup> Lire International Crisis Group, *Aceh a New Chance for Peace*, *op. cit.*, p. 5.

L'article 229 alinéa 1 pose l'objectif de la future commission: chercher la vérité et réconcilier. Toutes les commissions n'ont pas nécessairement un objectif aussi ambitieux. En effet, chercher la vérité et réconcilier peuvent être deux buts distincts ne se cumulant pas *de facto*. L'article 229 alinéa 2 de la nouvelle loi relative à la gouvernance d'Aceh insiste sur le fait que la commission vérité et réconciliation pour Aceh fait partie intégrante de la commission vérité et réconciliation instaurée au niveau national. Quant à sa composition et à son organisation, elles seront régies par un *Qanun*.

Une coalition d'ONG, d'activistes et de victimes a préparé un projet de loi pour la formation d'une commission de vérité et réconciliation pour Aceh<sup>119</sup>. Cependant, une des problématiques dans la mise sur pied de la commission vérité et réconciliation pour Aceh est désormais intrinsèquement liée à la commission nationale. En effet, le 7 décembre 2006, la Cour constitutionnelle indonésienne a annulé la loi n° 27/2004<sup>120</sup>. Cette loi avait été mise en cause par des activistes des droits de l'homme qui s'opposaient à la possibilité d'octroi d'une amnistie pour les auteurs de violations massives des droits de l'homme et au fait que la compensation et la réparation pour les victimes dépendaient de l'octroi d'une telle amnistie. La Cour constitutionnelle a fait le choix de procéder à l'annulation totale de la loi. Depuis lors, la question se pose de savoir si une commission spécifique pour Aceh peut être établie en-dehors du cadre de la loi n° 27/2004. Rien n'est moins certain : le gouvernement local d'Aceh a fait une demande spéciale afin que la Commission d'Aceh puisse être établie indépendamment de la commission nationale. En tout état de cause, une révision de l'article 229 alinéa 2 de la loi sur la gouvernance d'Aceh sera nécessaire.

#### *b. - Les enjeux*

L'article 2. 3. du mémorandum prévoit que la commission de vérité et réconciliation pour Aceh sera créée par la commission indonésienne de vérité et réconciliation. Or cette institution était critiquée tant au niveau de la législation qui la régissait<sup>121</sup> que pour son incapacité à fonctionner de manière crédible, indépendante et effective.

L'organisation « International Center for Transitional Justice » a publié diverses analyses au sujet de cette commission. Parmi les points faibles de cette institution pointés par l'« International Center for Transitional Justice », on retiendra :

- la définition limitative des enquêtes qui se déroulent au cas par cas sans approche globale ni analyse réelle du contexte global de la période où les violations ont été perpétrées ;
- l'inclusion d'une clause d'amnistie dont pourrait bénéficier les auteurs de violations massives des droits de l'homme et qui, en plus d'être difficilement acceptable, pourrait politiser voire empêcher le travail de la commission<sup>122</sup> ;

<sup>119</sup> Voir « Aceh Rights Activists Push for the Truth and Reconciliation Commission », *Jakarta Post*, 12 May 2007, p. 3.

<sup>120</sup> Cour constitutionnelle, *Décision N°006/PUU-IV/2006*, 7 décembre 2006.

<sup>121</sup> La Commission vérité et réconciliation est régie par Loi N° 27/2004 du 6 octobre 2004 publiée dans la *Gazette de la République d'Indonésie* N° 114/2004.

<sup>122</sup> Il faut constater que, vu les amnisties octroyées au GAM, il sera délicat de s'éloigner de la logique de base (même erronée) qui viserait à faire bénéficier également aux membres des forces de l'ordre et de l'armée des

- la réduction du mécanisme de réconciliation à une négociation *inter* personnelle hors tribunal via laquelle le pardon est un incitant pour obtenir réparation et les excuses une nécessité pour obtenir une amnistie. Ainsi, pour les victimes le droit à obtenir réparation va de paire avec l'obligation de pardonner, ce qui affecte sans aucun doute leurs droits ;
- l'absence de prise en compte des violations du droit international humanitaire en dépit de son applicabilité aux conflits armés internes ;
- l'impossibilité dans le chef de la commission de formuler des recommandations qui permettent de prévenir la répétition de violations des droits de l'homme<sup>123</sup>.

La loi qui remplacera la loi n° 27/2004 annulée par la Cour constitutionnelle devra tenir compte de ces faiblesses tant structurelles que fonctionnelles de manière à rendre possible la création d'une institution suffisamment solide et crédible pour répondre aux exigences d'un processus sérieux d'établissement de la vérité et de réconciliation.

Enfin, se pose la question complexe des réparations. En effet, la distorsion est grande entre les victimes du conflit et celles du tsunami ou encore les bénéficiaires d'aide dans le cadre des accords de paix (ex-combattants, prisonniers politiques libérés, etc.). On comprendra sans peine que si la future commission n'est pas habilitée à examiner les violations passées, les victimes ne se verront très certainement pas octroyer de droit à la réparation par les mécanismes de justice transitionnelle. Ceci est également vrai pour la Cour des droits de l'homme à établir puisque sa compétence ne sera pas rétroactive.

### C. - Les mesures d'amnistie et de réintégration

Le titre III du mémorandum traite des mesures d'amnistie (1) et de la réintégration des membres du GAM au sein de la société civile (2). Diluées dans le texte, on trouve également des dispositions relatives aux droits des victimes à une réparation pour les dommages subis durant le conflit (3). Il faut regretter qu'une section spécifique ne leur ait pas été réservée dans les accords de paix, ceci aurait sans doute permis d'éviter certains flous notamment sur la définition de « civils affectés par le conflit ».

#### I. - Les mesures d'amnistie

##### a. - Généralités

La constitution indonésienne, en son article 14 alinéa 2, dispose que le Président peut, eu égard à l'avis de la Chambre des représentants, octroyer des mesures d'amnistie et d'abolition (en langue bahasa : « *abolisi* », ce qui, légalement, correspond à un abandon

---

mêmes faveurs dans le cadre de la mise en œuvre de la future loi établissant la commission vérité et réconciliation.

<sup>123</sup> Pour une analyse complète, voir E. GONZALEZ, *Comment on the Bill Establishing a Truth and Reconciliation Commission in Indonesia*, International Center for Transitional Justice, September 2004 p. 19-21 ; F. HILMAR ET R. SIMARMATA (Ed. by M. Kelli Muddell), *The Struggle for Truth and Justice, A Survey of Transitional Justice Initiatives Throughout Indonesia*, International Center for Transitional Justice, January 2004. Documents consultables à l'adresse internet [www.ictj.org](http://www.ictj.org).

des poursuites). L'article 3.1.1. du mémorandum précise que le gouvernement conformément aux procédures constitutionnelles accordera l'amnistie à toutes les personnes qui ont participé aux activités du GAM. Cette amnistie devra être octroyée dès que possible et pas plus tard que 15 jours après la signature du mémorandum. Cet article 3.1.1. doit être lu en parallèle avec l'article 3.2.2. qui prévoit que tous les prisonniers politiques ainsi que les personnes détenues en raison du conflit seront libérées sans condition aussi tôt que possible et au plus tard 15 jours après la signature du mémorandum. Les autorités indonésiennes ont honoré leurs engagements sans tarder puisqu'un décret présidentiel octroyant abolition et amnistie aux membres du GAM a été pris en date du 30 août 2005 par le Président Susilo Bambang Yudhoyono<sup>124</sup>. Quelques 1 424 détenus et prisonniers (dont 15 femmes et 18 mineurs) ont été libérés, la majeure partie le 31 août 2005 suite à l'application de ce décret<sup>125</sup>.

Comme le souligne le préambule du décret présidentiel, l'octroi de mesures d'amnistie se justifie par une triple motivation. Certains arguments avancés sont néanmoins assez douteux. Premièrement, sont invoqués la nécessité d'une réconciliation nationale, le besoin de créer une atmosphère pacifique sur le territoire d'Aceh ainsi que le renforcement, la protection et la promotion des droits de l'homme<sup>126</sup>. La deuxième raison est d'ordre économique et social : il s'agit d'accélérer la reconstruction des zones victimes du tsunami et des tremblements de terre. A cet effet, la participation et l'engagement de l'ensemble de la société s'imposent<sup>127</sup>. Enfin, le paragraphe 3 du préambule fait référence à l'application pratique du mémorandum.

#### *b. - Les bénéficiaires*

En dépit des pressions diverses exercées pour exclure certains membres du GAM<sup>128</sup> et sans distinction aucune entre les personnes se trouvant à l'étranger (il s'agit principalement des réfugiés sachant que le leadership et une partie des membres du GAM se trouvent en Suède et en Malaisie notamment) et celles résidant sur le territoire indonésien, le décret vise cinq catégories de membres du GAM. Ces catégories reflètent assez positivement l'esprit du mémorandum et traduisent la volonté du gouvernement indonésien d'envisager une solution pacifique durable. Les personnes visées sont :

1. Les membres du GAM qui se sont rendus ou sont sur le point de se rendre aux autorités ;
2. Ceux qui ont reçu ou sont en train de recevoir des formations délivrées par les autorités ;
3. Ceux dont le dossier est en cours d'instruction aux fins de poursuivre ;
4. Ceux qui ont déjà fait l'objet de poursuites mais n'ont pas encore exécuté leur peine de prison ;
5. Ceux qui ont déjà ou sont actuellement en train de purger leur peine de prison.

<sup>124</sup> Décret présidentiel n° 22/2005 du 30 août 2005 relatif à l'octroi de pardon et d'amnistie aux membres du GAM.

<sup>125</sup> International Crisis Group, *Aceh: So Far, So good, op. cit.*, p. 2.

<sup>126</sup> Paragraphe 1 du préambule du mémorandum.

<sup>127</sup> Paragraphe 2 du préambule du mémorandum.

<sup>128</sup> International Crisis Group, *Aceh: So Far, So good, op. cit.*, p. 2.

Deux catégories sont rejetées par le décret : les auteurs de crimes qui ne sont pas liés aux activités du GAM et les membres du GAM qui feront usage d'armes après l'entrée en vigueur du Décret, à savoir le 30 août 2005. Il faut noter ici une incohérence entre le décret et le mémorandum. En effet, aux termes de ce dernier, l'usage d'armes par les membres du GAM après sa signature, c'est-à-dire le 15 août 2005, sera considéré comme une violation des accords de paix et, partant, disqualifiera l'auteur de l'amnistie qui lui a été octroyée. Les membres du GAM se verront également retirer le bénéfice de leur amnistie s'ils commettent des crimes à l'encontre du gouvernement indonésien après la signature du décret<sup>129</sup>. Il s'agit principalement du crime de trahison ou de rébellion (*makar*) tel que défini aux articles 106 et 110 du code pénal.

*c. - Les implications des mesures d'amnistie*

L'octroi d'une amnistie générale signifie, selon les termes de l'article 2. 1. du Décret présidentiel, que toute action légale précédemment entreprise se voit annulée. Cette définition succincte pose problème. La signification même de l'amnistie est en jeu puisque normalement celle-ci constitue une barrière à toute poursuite future pour des actes passés spécifiquement circonscrits, en l'espèce les actes liés au conflit.

En outre, alors qu'une Cour des droits de l'homme devrait en principe être établie pour Aceh avec pour compétence la poursuite des violations massives des droits de l'homme<sup>130</sup>, aucune restriction à l'octroi des mesures d'amnistie n'est spécifiée. Sans doute appartiendra-t-il à cette toute nouvelle institution de déterminer si les mesures d'amnisties peuvent être ou non prises en considération et dans quelle mesure. Le fait que cette Cour risque de n'avoir qu'une compétence rétroactive devrait néanmoins permettre de renvoyer la question sans autre débat.

*d. - Les mesures d'amnistie versus les grâces présidentielles*

Le 17 août 2005, à l'occasion de la fête nationale indonésienne, le Président a accordé des mesures de grâce (*remisi*) à environ 500 prisonniers dont plus de 300 avaient été condamnés pour leur appartenance au GAM. Cette grâce présidentielle correspond à des réductions du temps de peine restant à purger.

Si, en vertu du mémorandum, les bénéficiaires de telles grâces sont éligibles aux mêmes droits politiques, sociaux et culturels que les personnes amnistiées<sup>131</sup>, ils ne sont cependant pas sur un pied d'égalité en ce qui concerne les conséquences juridiques de leur titre de libération. D'une part, leur condamnation figure toujours dans leur casier judiciaire et, d'autre part, ils ne jouissent pas de la même protection quant à des poursuites éventuelles pour des actes commis en tant que membres du GAM durant le conflit. Certes, si des poursuites devaient être entamées, un argument de défense pourrait être le caractère général de l'amnistie octroyée. Néanmoins, l'accès à un avocat est extrêmement limité, et il est peu probable que les droits de la défense puissent être exercés pleinement. On risque, dès lors, d'assister à une différenciation de traitement injustifiée entre les

---

<sup>129</sup> Article 5 du mémorandum.

<sup>130</sup> Cf. *supra* point II. B. 2.

<sup>131</sup> Article 3.2.1 du mémorandum.

bénéficiaires d'une grâce et les personnes amnistiées. Par ailleurs, les ex-combattants encourrent le même risque puisque aucun d'entre eux ne se s'est vu délivrer un titre personnel d'amnistie.

## **2. - La réinsertion des membres du GAM au sein de la société civile**

Conformément à l'article 3. 2. 1. du mémorandum, les bénéficiaires d'une amnistie ainsi que tout autre personne libérée de prison ou de détention auront la pleine jouissance des droits politiques, économiques et sociaux ainsi que le droit de participer librement au développement politique de la province d'Aceh et du pays. La jouissance de ces droits se traduit par une réinsertion économique et sociale au sein de la société civile et par le développement d'une transition politique indissociable du processus de paix (a). A côté des avantages octroyés aux membres du GAM et, de manière générale dans les accords de paix, les civils affectés par le conflit occupent une place marginale (b).

### *a. - La réinsertion des membres du GAM au sein de la société*

#### *i. - La réinsertion civile et les droits politiques*

Les personnes qui auront renoncé à leur citoyenneté indonésienne auront le droit de la regagner<sup>132</sup>. Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 1. 2. 5. qui stipule que tous les acehnais se verront délivrer une nouvelle carte d'identité. Ces deux dispositions devraient aider le GAM à opérer une transition politique en ce qu'elles rendent possible la participation libre au processus politique au niveau provincial et au niveau national telle que prévue par l'article 3. 2. 1. du mémorandum. Reste à savoir si les membres du GAM acceptent de se soumettre à l'autorité des institutions officielles puisque, par exemple, pour obtenir des documents d'identité, il faut effectuer des démarches auprès du Camat<sup>133</sup>. Or, ce type de démarche est particulièrement délicat dans le chef des membres actifs du GAM désormais démobilisés puisqu'ils ne reconnaissent pas nécessairement l'autorité des Camats et préfèrent se référer à leur propre hiérarchie. Ces démarches sont désormais facilitées par la victoire du GAM aux élections de 2006. Néanmoins, un travail d'information reste nécessaire si le GAM veut se constituer en mouvement politique pour les élections de 2009.

#### *ii. - Les mesures financières*

Divers moyens pour la réinsertion économique et sociale des membres du GAM sont envisagés par les accords de paix. Ainsi, le mémorandum prévoit que le gouvernement national et les autorités d'Aceh prendront les mesures nécessaires pour assister les personnes qui ont participé aux activités du GAM de manière à faciliter leur réintégration dans la société civile<sup>134</sup>. Ces mesures comprennent des aides économiques octroyées aux ex-combattants et aux prisonniers politiques bénéficiaires d'un pardon ou d'une amnistie. Pour concrétiser ces mesures, une institution a été mise sur pied en date du 11 février

---

<sup>132</sup> Article 3.2.2 du mémorandum.

<sup>133</sup> Responsable de sous-district.

<sup>134</sup> Article 3.2.3 du mémorandum.

2006 par le Gouverneur de la province : l'agence de réintégration d'Aceh. Elle a notamment pour vocation de financer des projets communautaires<sup>135</sup>.

Le gouvernement a commencé rapidement après la conclusion des accords de paix à distribuer une assistance financière aux ex-prisonniers politiques ainsi qu'aux ex-combattants du GAM. L'Organisation internationale pour les migrations a apporté un soutien technique à cette distribution. La Banque mondiale quant à elle mené une étude pour développer des projets qui aideraient la réintégration des ex-combattants et des anciens prisonniers dans le contexte plus global de leur communauté.

Il est également stipulé dans les accords de paix que le gouvernement accordera des fonds pour la réhabilitation des propriétés tant publiques que privées qui auront été détruites ou endommagées durant le conflit et comme conséquence de celui-ci<sup>136</sup>. Ceci peut inclure les propriétés des membres du GAM. Ces fonds seront également gérés par les autorités d'Aceh. Le mémorandum est muet sur les aspects pratiques de ces dédommagements<sup>137</sup>.

### iii. - L'accès à l'emploi ou à des indemnités sociales

Enfin, l'article 3. 2. 5. du mémorandum stipule que le gouvernement octroiera des fonds et des terres cultivables aux autorités d'Aceh qui les allouera aux ex-combattants et aux ex-prisonniers politiques<sup>138</sup>. La possibilité d'obtenir un emploi est également offerte. Suivant leur aptitude à travailler ou non, les personnes susvisées recevront des indemnités sociales. En outre, les ex-combattants du GAM ont le droit de postuler sans discrimination aucune et conformément aux standards nationaux à tout emploi dans la police et dans les forces armées organiques de la province d'Aceh<sup>139</sup>.

La concrétisation de ces « incentives » est capitale pour le succès des accords de paix. Certains anciens membres actifs du GAM (comme d'ailleurs une partie de l'armée et la police) ont été engagés dans des activités illégales<sup>140</sup> qui pourraient, le cas échéant, se révéler plus avantageuses dès lors que les solutions économiques tardent à être mise en œuvre. Une commission conjointe de résolution des plaintes prévue par le mémorandum en son article 3. 2. 6. pour les demandes qui poseraient problème devrait également être établie par les autorités d'Aceh et le gouvernement national<sup>141</sup>.

---

<sup>135</sup> Lire International Crisis Group, *Aceh a New Chance for Peace*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>136</sup> Article 3.2.5 du mémorandum.

<sup>137</sup> Sur la mise en œuvre de ces mesures financières, voir *infra* point III. D. 3. b.

<sup>138</sup> Notez qu'avant l'échec de l'accord cadre sur la cessation des hostilités, des terres avaient également été offertes aux membres du GAM qui acceptaient de réintégrer la société. Voir E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>139</sup> Article 3.2.7 du mémorandum.

<sup>140</sup> P. BARRON, S. CLARK et M. DAUD, *Conflict and Recovery in Aceh, An Assessment of Conflict Dynamic and Options for Supporting the Peace Process*, Dunia Bank – World Bank, 23 August 2005, p. IV.

<sup>141</sup> Sur la mise en œuvre de ces mesures sociales, voir *infra* point III. D. 3. b.

### 3. - *Les victimes du conflit*

#### a. - *La place marginale des victimes dans le cadre du mémorandum*

Si nous abordons ici le sort des victimes du conflit, c'est que curieusement le titre III du mémorandum consacré aux mesures d'amnisties et à la réintégration des membres actifs du GAM dans la société civile aborde cette question. La considération des victimes du conflit occupe donc une place marginale dans les accords de paix: les seules dispositions légales les concernant visent des mesures de réparations évasives d'ailleurs confondues avec les compensations économiques et sociales accordées aux ex-combattants et aux anciens prisonniers politiques<sup>142</sup>.

Cet amalgame risque de poser un certain nombre de problèmes dans l'application des accords de paix et il est regrettable qu'un traitement particulier ne leur ait pas été réservé. Si la pratique pourrait, le cas échéant, pallier les lacunes législatives, il est dommage que les victimes doivent dépendre de la seule bonne volonté gouvernementale. Néanmoins, il est important de noter que, durant sa participation à la préparation de la loi relative à la gouvernance d'Aceh, le GAM tout comme d'ailleurs certains représentants de la société civile, craignant que cette disposition du mémorandum ne reste lettre morte, ont insisté pour que les dispositions y relatives soient intégrées dans le texte.

#### b. - *Les mesures prises en faveur des victimes et leur difficile mise en œuvre*

Le texte des accords de paix prévoit trois types de mesures. Premièrement, il s'agit de l'octroi de compensations financières<sup>143</sup>. En second lieu, les victimes pourront obtenir la réhabilitation de leurs propriétés privées qui auront été détruites ou endommagées durant le conflit et comme conséquence de celui-ci<sup>144</sup>. Cette mesure leur permettra d'obtenir, par exemple, des dédommagements pour les dégâts occasionnés par les militaires durant les déplacements forcés ou lors de l'occupation contrainte de leur bien immobilier. Enfin, le mémorandum prévoit, comme pour les ex-combattants et les anciens prisonniers politiques, l'octroi de terres cultivables ou un emploi et, en cas d'inaptitude au travail, des indemnités sociales<sup>145</sup>.

La difficulté principale liée à la mise en œuvre du mémorandum réside dans le fait que le texte fait référence aux « civils affectés par le conflit » mais ne donne aucune définition des personnes appartenant à cette catégorie. L'agence de réintégration d'Aceh dispose d'un budget pour indemniser les victimes du conflit mais les critères retenus par cette agence sont tellement larges que la quasi-totalité de la population pourrait prétendre au statut de victime (exemple : les personnes ayant perdu leur emploi en raison du conflit). En outre, c'est le chef de village qui décide si oui ou non une personne est victime : cette décision risque donc de comprendre une part de subjectivité voire d'arbitraire.

---

<sup>142</sup> Voir les articles 3.2.3, 3.2.4 et 3.2.5. Il faut rappeler que si la cour des droits de l'homme est établie, les victimes du conflit pourront invoquer l'article 35 de la loi N°26/2000 qui prévoit des mesures de compensation, de restitution et de réhabilitation en leur faveur. La législation relative à la commission vérité et réconciliation contient également des mesures de réparation en faveur des victimes.

<sup>143</sup> Article 3.2.3 du mémorandum.

<sup>144</sup> Article 3.2.4 du mémorandum.

<sup>145</sup> Article 3.2.5 du mémorandum.

Pas plus de précisions n'ont été formulées en ce qui concerne les modalités d'octroi des compensations financières et des dédommagements éventuels ainsi que de la distribution de terres cultivables ou des indemnités sociales. De plus, les civils affectés auront très probablement la lourde tâche d'apporter la preuve du dommage ou de la perte subie, ce qui peut être particulièrement ardu. Enfin, la gestion du nombre élevé de victimes risque de s'avérer délicate. Certes la commission conjointe de résolution des plaintes pourra toujours être saisie mais sa création et son fonctionnement sont encore incertains.

## **D. - Les mesures relatives à la sécurité**

Logiquement, le mémorandum exige la fin des actes de violence entre les parties au plus tard lors de la signature<sup>146</sup>. Il prévoit également un agenda clair et des chiffres précis tant pour la démobilisation et la reddition des armes du GAM (1) que pour le transfert des forces non organiques de l'armée et de la police en dehors des frontières d'Aceh (2). Absente de l'accord cadre relatif à la cessation des hostilités, ces dispositions témoignent sans doute d'une volonté politique plus marquée des deux parties de résoudre enfin le conflit.

### ***1. - Les responsabilités du GAM : démilitarisation et désarmement***

En vertu de l'accord de paix, le GAM doit démobiliser son armée qui réintégrera la société civile grâce notamment aux avantages développés ci-dessus<sup>147</sup>. Selon les chiffres prévus par le mémorandum, il s'agit de 3 000 soldats<sup>148</sup>. Depuis la signature des accords de paix, les membres actifs du GAM ne sont donc plus autorisés ni à porter l'uniforme militaire, ni à arborer des insignes indiquant leur appartenance à l'armée du mouvement rebelle.

Le GAM s'est également engagé à désarmer complètement l'ensemble de ses hommes : ceci inclut la destruction des armes mais aussi des munitions et explosifs. Le mouvement devrait remettre un total de 840 armes<sup>149</sup>. Conformément à l'article 4. 4. du mémorandum, cette étape du désarmement qui s'est déroulée en quatre phases, a débuté le 15 septembre 2005 pour prendre fin le 31 décembre 2005<sup>150</sup>.

### ***2. - Les responsabilités du gouvernement : transfert des forces non organiques***

Le gouvernement s'est engagé à retirer l'ensemble des forces non organiques policières et militaires de la province d'Aceh. Par forces non organiques, il faut entendre l'ensemble des forces détachées par le gouvernement dans la province d'Aceh qui sont venues renforcer les forces organiques normalement en fonction sur ce territoire. Ce transfert a

---

<sup>146</sup> Article 4.1 du mémorandum.

<sup>147</sup> Pour plus de détails sur la démobilisation du GAM, voir *infra* point III. B.

<sup>148</sup> Article 4.2 du mémorandum.

<sup>149</sup> Article 4.3 du mémorandum.

<sup>150</sup> Pour plus de détails sur le désarmement du GAM, voir *infra* point III. D. 1. et sur le transfert des forces non organiques, voir point III. D. 2.

débuté le 15 septembre 2005 et s'est achevé le 31 décembre 2005<sup>151</sup>. Il s'est fait parallèlement à chacune des quatre phases du désarmement du GAM. Ainsi dès que la MSA avait vérifié et détruit les armes rendues par le GAM, une partie des contingents non organiques quittait la province. Dans les circonstances de paix normalisées, seules les forces militaires organiques seront présentes à Aceh<sup>152</sup>.

Le nombre d'hommes des forces organiques qui resteront à Aceh est également déterminé par le mémorandum : 14 700 militaires et 9 100 policiers. Ce nombre très élevé révèle sans doute une attitude très prudente par rapport au processus de paix mais il pourrait tout à la fois traduire un certain manque de confiance. Il n'y aura aucun mouvement majeur des forces militaires après la signature du mémorandum. Tout mouvement d'une ampleur supérieure à un peloton devra d'ailleurs être notifié au responsable de la MSA<sup>153</sup>. Le texte des accords de paix précise que les militaires seront en charge de la défense externe et les policiers devront limiter leur action au contrôle du respect des lois et au maintien de l'ordre<sup>154</sup>.

### III. - L'ETABLISSEMENT ET LE FONCTIONNEMENT DE LA MISSION DE SURVEILLANCE D'ACEH

Le 15 juillet 2005, à l'approche de la signature de l'accord de paix, le ministre des Affaires étrangères indonésien, en accord avec les dirigeants du GAM, a invité l'Union européenne à participer à la mission de surveillance d'Aceh pour aider l'Indonésie à mettre en œuvre ledit accord. Une invitation similaire a été faite à plusieurs pays membres de l'ASEAN. Après une mission d'évaluation, le Conseil de l'Union européenne, sur la base du titre V du traité sur l'Union européenne, marqua son accord pour la mise sur pied d'un tel programme<sup>155</sup>.

Après une présence initiale préparatoire qui débuta dès la signature des accords de paix en date du 15 août 2005, la mission de surveillance d'Aceh a été officiellement lancée le 15 septembre 2005<sup>156</sup>. Elle rassemble les Etats membres de l'Union européenne, la

<sup>151</sup> Voir *supra* point III. B.

<sup>152</sup> Article 4.11 du mémorandum.

<sup>153</sup> Article 4.8 du mémorandum.

<sup>154</sup> Article 4.11 du mémorandum.

<sup>155</sup> Conseil de l'Union européenne, « Action commune 2005/643/PESC du Conseil du 9 septembre 2005 concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA) », *Journal Officiel de l'Union européenne*, 10 octobre 2005, pp. 13-16. Dénommée ci-après « action commune ». Document consultable sur le site internet [www.aceh-mm.org](http://www.aceh-mm.org).

<sup>156</sup> Article 1 de l'action commune. La présence de surveillance initiale était une mission qui comptait environ 80 membres et avait pour mission de préparer la future MSA. Le quartier général était établi à Banda Aceh et quatre bureaux avaient été créés au niveau des districts de Banda Aceh, Bireuen, Lhokseumawe et Meulaboh. Pour plus d'informations, voir Aceh Monitoring Mission, *Fact Sheet*, 27 September 2005. Document consultable sur le site internet [www.aceh-mm.org](http://www.aceh-mm.org).

Norvège et la Suisse<sup>157</sup> ainsi que cinq états membres de l'ASEAN, en l'occurrence : Brunei, Singapour, Malaisie, les Philippines et la Thaïlande<sup>158</sup>. Si elle n'est pas le seul facteur qui contribuera à la réussite du processus de paix, la mission de surveillance y participe très certainement.

La MSA n'est pas la première initiative en matière de suivi dans le cadre d'accord de paix à Aceh (A). Néanmoins, son fondement juridique et sa composition (B), la méthodologie qu'elle applique (C) tout comme son mandat (D) sont radicalement différents.

## A. - Les initiatives antérieures

La MSA succède à deux principales initiatives à savoir les mécanismes de surveillance établis dans le contexte de la pause humanitaire du 12 mai 2000 (1) et celui organisé par l'accord cadre du 9 décembre 2002 sur la cessation des hostilités (2).

### 1. - Les équipes de surveillance établies lors de la pause humanitaire du 12 mai 2000

L'article 3 A de l'accord relatif à la pause humanitaire du 12 mai 2000 prévoyait la mise en place d'un forum commun qui serait en charge du contrôle et de la révision des progrès de la mise en œuvre de la trêve. Les paragraphes B et C de ce même article portaient la création d'un comité commun sur l'action humanitaire et un autre sur les modalités sécuritaires : une équipe en charge de la surveillance leur était respectivement adjointe. Ces équipes étaient composées de cinq personnes choisies par chacune des parties et approuvées par l'autre.

En plus des critiques que l'on peut formuler sur le manque d'indépendance structurelle, l'organisation « International Crisis Group » a émis un jugement assez négatif vis-à-vis du personnel de la mission : « A monitoring team, composed of people chosen by each side and approved by the other, was supposed to investigate violations, but even with training, its skills were low and the fear of reporting the truth high »<sup>159</sup>. Certains auteurs soulignent également les faiblesses du centre Henry Dunant qui était à l'époque une ONG peu connue avec une expérience limitée dans le domaine de la médiation et du monitoring<sup>160</sup>.

Les responsabilités des équipes de surveillance étaient d'évaluer la mise en œuvre de la pause et d'enquêter sur les éventuelles violations. En décembre 2000, quatre équipes additionnelles de surveillance furent positionnées au niveau des districts. Mais très vite

---

<sup>157</sup> La possibilité pour des Etats tiers de participer à la mission de surveillance à Aceh avait été ouverte par le biais de l'article 10 de l'action commune.

<sup>158</sup> Il faut noter que rien politiquement n'empêchait les pays de l'ASEAN de participer à une mission de surveillance à Aceh. En effet, l'Indonésie est le pays le plus grand du sud-est asiatique et aucun des Etats membres de l'ASEAN n'aurait trouvé un avantage à soutenir le GAM pour déstabiliser le pays et son unité nationale.

<sup>159</sup> International Crisis Group, *Aceh: A Fragile Peace*, op. cit., p. 2.

<sup>160</sup> K. HUBER, *The HDC in Aceh*, op. cit., pp. 5-12 et 38-40 ; ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, op. cit., p. 4.

(en réalité dès septembre 2000), la situation sécuritaire s'aggrava et ne permit plus aux équipes de surveillance de mener à bien leurs fonctions.

## **2. - La mission de surveillance établie par l'accord cadre du 9 décembre 2002 sur la cessation des hostilités**

Un second type de mission de surveillance fut mis sur pied avec l'accord cadre sur la cessation des hostilités. Pour cette mission, il fut fait appel à la Thaïlande et aux Philippines pour détacher du personnel qui occupa les fonctions de moniteurs internationaux. Ce personnel travaillait en réalité pour le centre Henry Dunant. Un organe tripartite fut mis en place : le comité commun sur la sécurité. Il incluait des représentants du gouvernement, du GAM et du centre Henry Dunant. Des équipes tripartites furent également déployées sur le terrain pour assurer la surveillance de la situation et enquêter sur les violations de l'accord cadre.

La mission comptait un total de 144 membres ce qui était largement insuffisant pour accomplir les tâches prévues par le mandat. Contrairement à l'ONU dans ses opérations de maintien de la paix, le centre Henry Dunant n'avait sans doute pas le poids politique que requiert ce type de mission<sup>161</sup>. Ainsi, par exemple, il ne pouvait pas vraiment s'imposer comme une tierce partie dans le processus de paix. Une autre des faiblesses de la mission de contrôle mise en place par l'accord cadre résidait sans doute dans son manque d'indépendance et, *in fine*, sa crédibilité et son effectivité. A plusieurs reprises, par exemple, le Comité commun sur la sécurité marqua son accord pour annuler les résultats de ses enquêtes<sup>162</sup>. Ce genre d'attitude démontre que ce contrôle reposait davantage sur la bonne foi des parties plutôt que sur une méthodologie sérieuse et autonome.

Lorsque la situation se détériora, la mission fut l'objet d'attaques par la population protestant pour sa dissolution notamment en raison de son incapacité à assurer la sécurité. En date du 8 avril 2003, l'ensemble du personnel fut contraint de se retirer à Banda Aceh. Certains observateurs s'accordent à conclure que ces attaques avaient, en fait, été orchestrées par l'armée indonésienne qui très rapidement avait marqué une opposition à la mise en œuvre de l'accord cadre<sup>163</sup>.

## **B. - La base juridique et la structure**

La MSA se distingue radicalement des initiatives précédentes notamment par sa nature et sa structure. L'article 5. 1. du mémorandum stipule que l'Union européenne et les États participants de l'ASEAN établiront une mission limitée au territoire d'Aceh avec pour mandat le contrôle de la mise en œuvre des engagements pris par les deux parties aux

<sup>161</sup> K. HUBER, *The HDC in Aceh, op. cit.*, pp. 38-40.

<sup>162</sup> Pour plus de détails, consulter ASPINALL and H. CROUCH, *The Aceh Peace Process : Why it Failed ?*, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>163</sup> Voir ASPINALL and H. CROUCH, *The Aceh Peace Process : Why it Failed ?*, *op. cit.*, p. 41 ; pour plus de détails sur les raisons de l'échec de l'accord cadre, voir également K HUBER, *The HDC in Aceh, op. cit.*, pp. 30-40.

accords de paix. La mission de contrôle n'implique donc plus une instance non gouvernementale mais bien une organisation intergouvernementale.

Ce qui différencie principalement la mission des précédentes initiatives, c'est donc sa nature même : il s'agit d'une véritable tierce partie au processus de paix. Ce statut privilégié renforce sans doute sa légitimité ainsi que l'indépendance de son travail. Tant le gouvernement indonésien que le GAM se sont engagés à apporter leur soutien et leur pleine coopération à l'accomplissement du mandat de la MSA<sup>164</sup>. Ni le GAM ni le gouvernement n'ont un droit de veto ou encore un pouvoir de contrôle sur les opérations menées par la MSA<sup>165</sup>. En outre, l'ensemble du personnel de la mission bénéficie d'une totale liberté de mouvement sur l'ensemble du territoire d'Aceh<sup>166</sup>.

Le siège de la mission se situe à Banda Aceh et sur le terrain, la MSA compte 11 bureaux localisés dans différents districts ainsi que 4 unités mobiles en charge du désarmement<sup>167</sup>. Il faut sans doute regretter que les bureaux ne couvrent pas l'ensemble des districts existants. Pour pallier ce déficit, la MSA a ouvert en décembre 2005 trois bureaux additionnels. La mission compte un total de 219 membres en ce compris des experts en désarmement, des spécialistes en droits de l'homme et des observateurs (la plupart avec une expérience militaire)<sup>168</sup>. Comparé à la mission établie sous la COHA, le nombre d'observateurs a considérablement augmenté. Néanmoins, il reste très certainement en dessous des besoins requis par la situation et l'ampleur du travail à accomplir. Par ailleurs, le nombre d'observateurs a été réduit lors de la reconduite de la mission le 15 septembre 2006 à 36 personnes.

La MSA est une mission exclusivement civile, aucun membre n'est donc armé<sup>169</sup>. Un accord sur le statut de la mission a été conclu entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien<sup>170</sup> et endossé par les États participants de l'ASEAN. Cet accord définit le statut, les privilèges et les immunités dont jouissent les membres de la MSA<sup>171</sup>. Le coût initial de la mission est financé par un budget de l'Union européenne à

<sup>164</sup> Articles 5.4, 5.5 et 5.6 du mémorandum.

<sup>165</sup> Article 5.7 du mémorandum.

<sup>166</sup> Article 5.7 du mémorandum.

<sup>167</sup> Article 4 de l'action commune.

<sup>168</sup> Plus précisément la mission compte 128 européens ainsi que 91 personnes venant des états d'Asie du sud-est. Lors de la reconduite de la mission, le 15 mars 2006, le personnel fut réduit à quelques 85 personnes. Différentes organisations internationales ont émis des recommandations intéressantes pour la conduite de la mission, voir entre autres : Amnesty International, *A Briefing for EU and ASEAN Countries Concerning the Deployment of the Aceh Monitoring Mission to Nanggroe Aceh Darussalam Province*, Index N°ASA 21/017/2005, 14 septembre 2005. Document consultable sur le site internet [www.amnesty-eu.org](http://www.amnesty-eu.org) et Human Rights Watch, "Next Step for Aceh after the Peace Pact", *Jakarta Post*, 26 August 2005. Document consultable sur le site internet [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>169</sup> Article 5.8 du mémorandum.

<sup>170</sup> Accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien relatif aux tâches, au statut et aux privilèges et immunités de la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA) et de son personnel, *Journal officiel de l'Union européenne*, 29 octobre 2005, pp. 60-68. Voir également : Conseil de l'Union européenne, « Décision 2005/765/PESC du 3 octobre 2005 concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien relatif aux tâches, au statut et aux privilèges et immunités de la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA) et de son personnel », *Journal officiel de l'Union européenne*, 29 octobre 2005, p. 59.

<sup>171</sup> Article 5.3 du mémorandum.

concurrence de 9 millions d'euros<sup>172</sup> ainsi que par les Etats membres et les Etats participants à concurrence de 6 millions d'euros.

### C. - La méthodologie

La méthodologie principale adoptée par la MSA est une « *bottom-up approach* ». Ainsi que le prévoit l'article 5. 11. du mémorandum, les bureaux de districts et les unités mobiles assurant le désarmement font rapport au Chef de la mission qui lui-même informe les parties au processus de paix ainsi que l'Union européenne et les autres Etats participants. Plus précisément, le Chef de mission adresse des rapports sur l'avancée du travail de la mission ainsi que sur la mise en œuvre des accords de paix au Conseil de l'Union européenne par l'intermédiaire du Comité pour la politique et la sécurité et à Javier Solana, Secrétaire général et Haut représentant du Conseil de l'Union européenne. L'organisation « Crisis Management Initiative » est également tenue informée des violations potentielles des accords de paix<sup>173</sup>.

En conformité avec l'article 5. 12. du mémorandum, le GAM et le gouvernement indonésien ont nommé des représentants pour discuter avec le Chef de mission des modalités pratiques relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des aspects de l'accord. L'article 5. 13. oblige également les parties à notifier la procédure à suivre notamment pour les questions militaires et de reconstruction.

Les instruments techniques nécessaires pour exécuter le mandat de la MSA sont, conformément à l'article 3 de l'action commune, contenus dans le plan d'opération. La surveillance de la mise en œuvre des accords de paix prend la forme notamment de patrouilles, d'enquêtes, d'observations et d'analyses.

### D. - Le mandat

Le mandat *ratione materiae* de la MSA couvre, conformément à l'article 5. 2. du mémorandum, les aspects suivants des accords de paix<sup>174</sup> : 1/ le contrôle de la démobilisation du GAM et son désarmement (1) ; 2/ le contrôle du transfert des forces non organiques militaires et policières (2) ; 3/ la surveillance de la réinsertion des membres actifs du GAM (3) ; 4/ le contrôle de la situation des droits de l'homme et la délivrance d'une assistance dans ce domaine (4) ; 5/ le suivi du processus de révision législatif (5) ; 6/ la prise de décisions sur les cas d'amnisties qui posent problème (6) ; 7/ les enquêtes et la prise de décisions par rapport aux plaintes et violations éventuelles

---

<sup>172</sup> Article 12 de l'action commune. Pour plus de détails, voir la fiche financière relative à l'action commune concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) approuvée par le Groupe des conseillers pour les relations extérieures, 30 août 2005. Document consultable à l'adresse internet [www.register.concilium.eu.int](http://www.register.concilium.eu.int).

<sup>173</sup> Aceh Monitoring Mission, *Fact Sheet, op. cit.*, p. 2. Document consultable sur le site internet [www.aceh-mm.org](http://www.aceh-mm.org).

<sup>174</sup> Ce mandat est également repris à l'article 2 de l'action commune.

du mémorandum<sup>175</sup> ; et enfin, 8/ l'établissement et le maintien du lien et de la bonne coopération avec les parties.

En plus de ce mandat, le chef de mission se voit également octroyer, par le biais de l'article 6 du mémorandum, certaines compétences spécifiques dans le cadre de la résolution des désaccords dans la mise en œuvre du mémorandum (7).

Le mémorandum reste muet quant à la compétence *ratione temporis* de la mission. Il faut déduire des articles 1 et 16 de l'action commune que cette compétence couvre initialement une période de 6 mois à partir du 15 septembre 2005. Cette durée initiale correspond à l'étape du processus de paix avant les élections prévues en avril 2006. L'article 15 de l'action commune prévoit néanmoins un réexamen, au plus tard le 15 mars 2006, de la durée de la mission avec une possibilité de proroger en cas de nécessité<sup>176</sup>. Ainsi, le mandat de la mission a été, sur invitation du gouvernement indonésien, prorogé jusqu'au 15 juin 2006<sup>177</sup>. Août 2006 a été envisagé comme date de fin de mission ce qui devait coïncider avec les élections reportées le même mois<sup>178</sup>. Néanmoins, les élections s'étant *in fine* déroulées en décembre 2006, plusieurs reconduites du mandat de la MSA ont été décidées<sup>179</sup>. La mission s'est achevée le 15 décembre 2006.

Bien que la compétence *ratione loci* ne soit pas déterminée, il est entendu que celle-ci s'étend à l'ensemble de la province d'Aceh. La limite à considérer est celle prévue par le mémorandum en son article 1. 1. 4., à savoir les frontières de la province telle que définies au 1<sup>er</sup> juillet 1956.

---

<sup>175</sup> Cet aspect du mémorandum est traité à la fois dans les points III. D. 6. et III. D. 7. de la présente étude.

<sup>176</sup> Le 19 janvier 2006, Javier Solana et le vice Président Kalla ont discuté la possibilité de prolonger le mandat de la MSA mais aucune décision n'a été prise. Voir le communiqué de presse du 19 janvier 2006 consultable sur le site internet [www.ue.ue.int](http://www.ue.ue.int).

<sup>177</sup> Voir Conseil de l'Union européenne, « Décision 2006/201/PESC du 27 février 2006 concernant la prorogation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement indonésien relatif aux tâches, au statut et aux privilèges et immunités de la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA) et de son personnel », *Journal Officiel de l'Union européenne*, 10 mars 2006, p. 53 ; Conseil de l'Union européenne, « Action commune 2006/202/PESC du 27 février 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA) », *Journal Officiel de l'Union européenne*, 10 mars 2006, p. 57.

<sup>178</sup> Voir le Communiqué de presse de la MSA du 29 avril 2006. Document consultable sur le site internet [www.aceh-mm.org](http://www.aceh-mm.org).

<sup>179</sup> Conseil de l'Union européenne, « Action commune 2006/607/PESC du Conseil du 7 septembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA) », *Journal Officiel de l'Union européenne*, 8 septembre 2006, p. 16 ; Conseil de l'Union européenne, « Action commune 2006/407/PESC du Conseil du 7 juin 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA) », *Journal Officiel de l'Union européenne*, 10 juin 2006, p. 20.

## ***1. - Le contrôle de la démobilisation du GAM et de son désarmement***

### *a. - Les exigences posées par l'accord de paix*

Aux termes de l'article 5. 9., le gouvernement indonésien doit, en collaboration avec le GAM, assister les équipes mobiles de ramassage d'armes et pourvoir des points de collecte d'armes. Ces armes sont ensuite remises avec leurs munitions ainsi que les explosifs au personnel de la MSA qui assure le contrôle des armes remises et leur destruction<sup>180</sup>. Comme mentionné ci-dessus, le désarmement du GAM s'est déroulé sur une période s'étendant du 15 septembre 2005 au 31 décembre 2005<sup>181</sup>.

Le GAM s'était engagé à remettre un total de 840 armes<sup>182</sup>. D'après l'organisation « International Crisis Group » : « The numbers of guerrillas to be demobilised and arms to be surrendered are left to the final agreement but they do not appear to be a source of serious dispute. Indeed, the estimate of GAM arms submitted by the guerrillas – around 800 - reportedly tallied almost exactly those of military intelligence, although some observers believe it is low ». Ainsi, même si le nombre d'armes ne constitue pas un point controversé, il est difficile de donner raison à ce chiffre. Il suffit d'analyser pour s'en rendre compte le total des armes remises tels que mentionné ci-dessous<sup>183</sup>.

Conformément à l'article 5. 2. des accords de paix, la MSA est compétente uniquement pour le contrôle de la démobilisation du GAM. Il est dommage que ce mandat n'ait pas pu être étendu à l'ensemble des milices, des groupes de défense civile ou de tout autre groupe ou parti opérant illégalement sur le territoire d'Aceh. Le désarmement de tels groupes relèvera de la seule responsabilité du gouvernement indonésien<sup>184</sup>.

### *b. - La mise en œuvre*

Le désarmement du GAM s'est déroulé en quatre phases (première phase : du 15 au 17 septembre 2005 ; deuxième phase : du 18 septembre au 24 octobre ; troisième phase : du 25 octobre au 22 novembre ; quatrième phase du 23 novembre au 20 décembre), pour s'achever au 20 décembre 2005. La MSA estime que cette étape délicate du processus de paix s'est déroulée avec succès<sup>185</sup>. Néanmoins, il ne fut pas facile pour le GAM de remettre des armes qui répondent aux critères internationaux. Ainsi sur les 1 018 armes rendues par le GAM, 840 ont été acceptées par la MSA (chiffre exact à atteindre selon l'article 4. 3. du mémorandum), alors que seules 769 armes ont été considérées par le gouvernement indonésien comme étant des armes valables pour le comptage.

Pour pallier cette insuffisance et éviter la rupture entre les parties aux processus de paix, le chef de mission a publié un communiqué de presse en date du 23 décembre 2005 dans

---

<sup>180</sup> Article 4.3 et 5.10 du mémorandum.

<sup>181</sup> Voir *supra* le point II. D. 1.

<sup>182</sup> Article 4.3 du mémorandum.

<sup>183</sup> Point III. C. 1. b.

<sup>184</sup> Article 4.9 du mémorandum.

<sup>185</sup> Voir le communiqué de presse de Javier SOLANA, Secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne et Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Bruxelles, 19 décembre 2005. Document consultable sur le site internet [www.ue.eu.int](http://www.ue.eu.int).

lequel, après avoir souligné la réussite du désarmement du GAM, il a lancé un dernier appel en déclarant : « The Government of Indonesia take into account that there may be difficulties in collecting arms and ammunition from isolated places. Anyone who has any arms, ammunition or explosives should hand them in to the police before 31 December 2005. No action will be taken against them up to this date<sup>186</sup> ». Curieusement, la détention d'armes par les membres du GAM est donc considérée comme légale jusqu'au 31 décembre 2005. Passé cette date tout détenteur d'armes sera passible de poursuites judiciaires.

## **2. - La surveillance du transfert des forces non organiques militaires et policières**

Parallèlement à la démobilisation et, plus précisément, après chaque stade du désarmement des forces du GAM, le mémorandum prévoit que le personnel militaire et policier des corps non organiques quittera la province d'Aceh pour rejoindre leur base d'origine<sup>187</sup>. L'objectif est évident : normaliser la situation dans une province dorénavant stabilisée. Alors que l'accord cadre de 2002 sur la cessation des hostilités n'avait donné aucun résultat, cette étape décisive du processus de paix s'est achevée le 30 décembre 2005 conformément au mémorandum<sup>188</sup>. Après s'être assurée de la régularité du retrait, la MSA a continué à contrôler les fonctions exercées par les militaires et les policiers qui doivent désormais se limiter aux compétences réglementaires en temps de paix<sup>189</sup>.

La surveillance du rôle et des réactions des forces armées et policières est essentielle pour la bonne évolution de la situation dans la province. Comme l'a souligné Human Rights Watch, l'armée indonésienne a des intérêts financiers majeurs dans la région d'Aceh et le processus de paix pourrait signifier pour certains la perte de ces revenus<sup>190</sup>. Il est donc possible que ces deux corps posent problèmes. Si la MSA ne peut interférer dans les affaires internes, il reste néanmoins essentiel de s'assurer que les malversations d'individus parfois isolés ne sapent pas le processus de paix et que, le cas échéant, des procédures disciplinaires soient enclenchées par les autorités compétentes.

## **3. - Le contrôle de la réintégration des membres actifs du GAM**

La réintégration des membres actifs du GAM, c'est-à-dire les ex-combattants, doit s'analyser sous deux angles d'approche : celui de la population civile (a) et celui du GAM (b).

<sup>186</sup> Pieter Feith, Chef de mission AMM, Communiqué du 23 décembre 2005. Document consultable sur le site internet [www.aceh-mm.org](http://www.aceh-mm.org). Pour les trois premières phases du désarmement, voir les communiqués de presse de la MSA en date des 27 septembre, 25 octobre et 22 novembre 2005.

<sup>187</sup> Voir *supra* le point II. D.2 de la présente étude.

<sup>188</sup> Un total de 25 890 militaires a quitté la province d'Aceh. Voir le Communiqué de presse de Javier SOLANA, Secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne et Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Bruxelles, 30 Décembre 2005. Document consultable sur le site internet [www.ue.eu.int](http://www.ue.eu.int). En ce qui concerne les forces de police, sur 4 700 policiers devant quitter la province, AMM a noté le départ de 5 791 personnes au 13 janvier 2006. Données consultables sur le site internet [www.aceh.mm.org](http://www.aceh.mm.org) (14 janvier 2006).

<sup>189</sup> Voir les articles 4.10 et 4.11 du mémorandum.

<sup>190</sup> Human Rights Watch, *Lettre adressées aux Ministres des affaires étrangères européens*, Bruxelles, le 9 août 2005, p. 2 ; E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, *op. cit.*, p. 54.

*a. - Les efforts de la population civile*

Réintégrer les ex-combattants du GAM signifie pour la société civile devoir dépasser une triple difficulté. D'une part, il n'est pas facile pour les communautés locales d'accueillir les auteurs potentiels de violations passées. D'autre part, comme le souligne de nombreux rapports d'organisations non gouvernementales déjà cités, la population civile sous prétexte de collusion avec le GAM a longtemps été victime des violences de l'armée et de la police. Ainsi, la paix n'étant pas acquise définitivement, il n'est pas certain que la société civile adopte une attitude qui risque ultérieurement de se retourner contre elle si le conflit devait reprendre. Enfin, il faut rappeler que, pour leur réintégration, les membres du GAM (ex-soldats ou ex-prisonniers) se sont vus octroyer divers avantages économiques. Ce déséquilibre entre l'aide financière apportée aux membres du GAM, alors que la population civile est le parent pauvre des accords de paix, peut également se révéler un facteur négatif à la réintégration des ex-combattants<sup>191</sup>.

*b. - La problématique de la réintégration pour le mouvement du GAM*

Les premiers mois de la mise en œuvre du mémorandum témoignent pour le GAM de difficultés inattendues dans la réintégration de ses combattants. En effet, ce ne sont pas tant l'hostilité de la population, les heurts avec les forces armées ou la police, les représailles des anciens soldats du GAM contre les informateurs ou encore les règlements de compte entre milices qui posent problème mais bien la distribution de l'assistance financière accordée par les autorités indonésiennes<sup>192</sup>.

Selon l'article 4. 2. des accords de paix, le GAM s'est engagé à démobiliser 3 000 soldats. Allant beaucoup plus loin que l'accord cadre sur la cessation des hostilités, le mémorandum prévoit que chacun de ces combattants a droit notamment à une assistance financière temporaire<sup>193</sup>. Or, le texte ne précise pas les modalités de cette distribution. La logique première serait de délivrer cette aide aux individus, à charge du commandement du GAM de fournir une liste de ses soldats. Cependant, le GAM refuse de fournir une telle liste aux autorités gouvernementales craignant, entre autres, que ses ex-combattants ne soient victimes de représailles en cas de rupture du processus de paix.

Cette difficulté à distribuer adéquatement l'aide gouvernementale peut également trouver des explications dans l'organisation interne du GAM. Le nombre de 3 000 combattants mentionné dans le mémorandum est sujet à caution: artificiel et peu élevé, il n'est pas certain qu'il corresponde à la réalité. Il est donc clair que si les dirigeants du GAM publient une liste de leurs membres, seules 3 000 personnes pourront recevoir l'assistance financière et le risque est grand pour ceux qui se voient refuser le statut d'ex-combattants de se rebeller.

Ainsi, lors de la réunion de la commission sur les arrangements sécuritaires du 1<sup>er</sup> octobre 2005<sup>194</sup>, le gouvernement et le GAM ont convenu d'une allocation collective déboursée au

<sup>191</sup> P. BARRON, S. CLARK et M. DAUD, *op. cit.*, p. IV.

<sup>192</sup> International Crisis Group, *Aceh: So Far, So good*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>193</sup> Article 3.2.3 du mémorandum.

<sup>194</sup> Communiqué de presse MSA du 12 octobre 2005 consultable à l'adresse internet [www.ue.eu.int](http://www.ue.eu.int). La commission sur les arrangements sécuritaires est définie *infra* au point III. B. 7.

niveau de chaque district dans les mains du commandant local du GAM sur la base du nombre d'ex-combattants démobilisés dans sa zone de responsabilité ; la charge de répartir ensuite l'aide financière entre les anciens soldats revenant au commandant local.

Le plan d'aide initial prévoyait pour chaque ex-combattant une allocation d'un million de rupiah (environ 87 euros) par mois sur une période de 6 mois<sup>195</sup>. Néanmoins, comme le souligne un rapport de l'organisation « International Crisis Group », les ex-membres actifs interviewés sont loin d'avoir reçu la somme totale qui leur a été initialement allouée<sup>196</sup>. Même si les dirigeants du GAM déclarent également aider les veuves et les orphelins de combattants<sup>197</sup>, plusieurs explications complémentaires sont envisageables : la possible sous-estimation du nombre de soldats, la distribution d'une assistance financière en-dehors des membres actifs (par exemple aux sympathisants), le prélèvement par les dirigeants du GAM d'une quote-part pour couvrir les dépenses opérationnelles du mouvement, etc. Les critiques commencent à fuser au sein même du GAM pointant des traitements discriminatoires, du favoritisme, voire même de la corruption<sup>198</sup>.

Les difficultés rencontrées dans l'allocation et la distribution des avantages financiers sont étroitement liées à la capacité du GAM à s'organiser en mouvement exclusivement civil et politique. Ainsi, refuser une distribution individuelle directement par l'Etat peut signifier pour les dirigeants du GAM garder une influence certaine sur ses membres. Un récent rapport de l'organisation « International Crisis Group » fait état de ce que plus de deux ans après les accords de paix et, en dépit d'une première victoire électorale du GAM, les programmes d'aide aux ex-combattants sont noyés dans une confusion en termes d'objectifs: le GAM doit absolument adopter une stratégie claire et une gestion transparente s'il veut réussir l'intégration économique, sociale et politique de ses membres<sup>199</sup>.

#### **4. - Le contrôle de la situation des droits de l'homme**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi martiale, les organisations internationales de défense des droits de l'homme s'étaient vues interdire l'accès au territoire d'Aceh (tout comme d'ailleurs les diplomates et les observateurs indépendants). Les organisations humanitaires furent même priées de quitter le territoire<sup>200</sup>. Le personnel des organisations locales de défense des droits de l'homme, souvent injustement assimilé à des activistes du GAM fut victime d'intimidations, d'arrestations voire de détentions arbitraires par la police ou les forces armées. Suivant les informations rassemblées par Human Rights Watch, les autorités empêchèrent même la Commission nationale des droits de l'homme d'effectuer son travail<sup>201</sup>. On comprend dès lors combien la surveillance du respect des droits de l'homme est importante mais délicate.

---

<sup>195</sup> International Crisis Group, *Aceh: So Far, So good*, op. cit., p. 4.

<sup>196</sup> International Crisis Group, *Aceh: So Far, So good*, op. cit., p. 5.

<sup>197</sup> International Crisis Group, *Aceh: So Far, So good*, op. cit., p. 5.

<sup>198</sup> International Crisis Group, *Aceh : Now for the Hard Part*, op. cit., p. 7. International Crisis Group, *Aceh: Post-Conflict Complications*, op. cit., p. 8-9.

<sup>199</sup> International Crisis Group, *Aceh: Post-Conflict Complications*, op. cit., pp. 1 et ss.

<sup>200</sup> Human Rights Watch, *Aceh under Martial Law*, op. cit., p. 4.

<sup>201</sup> Human Rights Watch, *Aceh under Martial Law* op. cit., p. 4.

*a. - Un mandat limité aux violations postérieures à la signature du mémorandum*

D'après l'analyse de l'organisation Human Rights Watch, une des faiblesses des précédents accords de paix résidait dans le fait que le contrôle des violations des droits de l'homme n'avait été envisagé que dans le cadre strict du cessez-le-feu. Les droits des victimes n'avaient donc pas auparavant été pris en compte, ni la responsabilité des auteurs des violations des droits de l'homme définie<sup>202</sup>.

Le mandat de la MSA est plus ambitieux mais a lui aussi ses limites. En effet, seules les violations commises après la signature du mémorandum font l'objet d'enquêtes et ce dans la mesure où elles constituent une violation des accords de paix entre les parties. La justification d'une telle limitation de mandat est circonscrite par la souveraineté nationale. Le gouvernement indonésien n'a fait appel à des observateurs internationaux que dans le cadre restreint du mémorandum et non pour une surveillance globale des droits de l'homme à Aceh.

Il faut noter que la nature de certaines violations des droits de l'homme peut entraîner leur prise en compte par la MSA alors même qu'elles ont été commises avant la signature des accords de paix et que, *a priori*, elles n'entrent donc pas dans le mandat *ratione temporis* de la mission. Il s'agit surtout des cas de disparitions forcées qui doivent être considérés comme des infractions continues<sup>203</sup>. De ce fait, la MSA est compétente pour enquêter sur les affaires concernant des personnes disparues qui lui sont rapportées, dès lors qu'une suspicion de disparition forcée existe.

*b. - Typologie et groupes cibles*

Les exactions commises par le GAM à l'encontre de l'armée et de la police et vice versa ont, sans aucun doute, compté parmi les priorités de la MSA. Certes, les violations des droits des « civils » ont pu, le cas échéant, faire l'objet d'enquête et de suivi si elles ont été commises par le GAM, l'armée ou la police mais, en principe, ces cas relèvent du droit commun et ne devraient pas être de nature à remettre en cause les accords de paix.

Les principaux groupes cibles envisagés par la mission au niveau du GAM sont les prisonniers politiques toujours incarcérés, les ex-prisonniers et détenus qui réintègrent

<sup>202</sup> Human Rights Watch, *Lettre adressées aux Ministres des affaires étrangères européens*, op. cit., p. 1.

<sup>203</sup> Par disparitions forcées, il faut entendre « que des personnes sont arrêtées, détenues ou enlevées contre leur volonté ou privées de toute autre manière de leur liberté par des agents du gouvernement, de quelque service ou à quelque niveau que ce soit, par des groupes organisés ou par des particuliers, qui agissent au nom du gouvernement ou avec son appui direct ou indirect, son autorisation ou son assentiment, et qui refusent ensuite de révéler le sort réservé à ces personnes ou l'endroit où elles se trouvent, ou d'admettre qu'elles sont privées de liberté, les soustrayant ainsi à la protection de la loi » (paragraphe 3 du préambule de la Déclaration des Nations Unies sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 18 décembre 1992). Par ailleurs, l'article 2 de la Convention internationale du 20 décembre 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées dispose : « [a]ux fins de la présente Convention, on entend par « disparition forcée » l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi ».

leur communauté, et les ex-combattants. Du côté gouvernemental, ce sont les agissements des forces militaires et de police tant organiques que non organiques qui ont retenu l'attention. Quant à la population civile en général, des groupes plus vulnérables comme les personnes déplacées ou encore les activistes des droits de l'homme ont fait l'objet d'un suivi vigilant. La mission aurait également pu se pencher sur le cas particulier des informateurs de l'armée durant l'application de la loi martiale ainsi que des milices et des groupes de défense civile toujours existants<sup>204</sup>.

*c. - Quid des violations passées ?*

Pour les violations des droits de l'homme commises avant l'entrée en vigueur du mémorandum, les victimes ou leur famille pourraient saisir les juridictions ordinaires de l'ordre judiciaire. Elles pourraient également s'adresser à la commission nationale des droits de l'homme. Enfin, elles devraient avoir la possibilité de faire entendre leur voix devant les institutions à venir que sont la Cour des droits de l'homme et la commission vérité et réconciliation. Néanmoins, ces solutions risquent de s'avérer décevantes.

Par rapport à ces différentes possibilités, quelques remarques s'imposent. Les défaillances du système judiciaire indonésien sont connues. La commission nationale des droits de l'homme indonésienne a quant à elle fait l'objet de critiques<sup>205</sup> et ne semble, dès lors, pas remplir les critères requis pour son existence et son fonctionnement<sup>206</sup>. Quoiqu'il en soit, il est peu probable que cette institution ait la capacité de gérer un grand nombre de plaintes. De plus, il ne lui revient pas de pallier les carences et déficiences du système judiciaire indonésien. En ce qui concerne la future Cour des droits de l'homme et la commission vérité et réconciliation, les incertitudes et critiques liées tant à leur création qu'à leur fonctionnement ont déjà été mentionnées<sup>207</sup>. Enfin, il faut rappeler que ces deux institutions n'auront probablement pas de compétence rétroactive.

*d. - Les défis*

Différents éléments ont pu affaiblir le contrôle assuré par la MSA en matière de droits de l'homme. La première et la plus cruciale est sans doute l'absence de stratégie globale et de méthodologie précise. Il faut ensuite rappeler que le gouvernement indonésien était responsable de la sécurité du personnel de la mission<sup>208</sup>. A cet effet, des policiers ont été envoyés par Jakarta pour accompagner sur le terrain les équipes d'observateurs de la MSA. Le Chef de mission pouvait pour des raisons exceptionnelles décider que les observateurs ne soient pas escortés par les forces de l'ordre indonésiennes. Néanmoins, le travail quotidien se déroulait, en principe, sous escorte. Certains policiers outrepassaient visiblement leur rôle (écoute des entretiens avec les observateurs, prise de photographies

---

<sup>204</sup> Au sujet des milices, consulter entre autres E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement, op. cit.*, p. 53-54.

<sup>205</sup> Voir notamment : Human Rights Watch, *World Report 2003*, 2004, p. 255-256. Human Rights Watch, *Accountability For Human Rights Violations In Aceh*, 15 mars 2002. Documents consultables à l'adresse internet [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

<sup>206</sup> Voir, HAUT COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, *Institutions nationales pour les droits de l'homme - Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, Série sur la formation professionnelle N°4, Genève, 1996, p. 10 et ss.

<sup>207</sup> Lire *supra* les points 2.2.2 et 2.2.3.

<sup>208</sup> Article 5.8 du mémorandum.

des personnes interrogées, etc.). Ceci est évidemment difficilement compatible avec les impératifs de sécurité et de confidentialité liés aux enquêtes à mener dans le cadre de violations des droits de l'homme d'autant plus que la population locale reste traumatisée par les exactions commises par la police et l'armée.

Il faut également souligner que, en dépit du caractère exclusivement civil de la MSA, le personnel était en majeure partie composé d'anciens militaires ou de militaires détachés par leur gouvernement national respectif. Ce choix politique était sans doute partiellement lié à l'incertitude par rapport au niveau de sécurité dans la province d'Aceh. Néanmoins, ce choix n'est pas sans conséquences sur le travail de la mission. En effet, le personnel « militaire », en plus de rester sous une autorité hiérarchique à laquelle il doit répondre, ne dispose à l'évidence pas des connaissances nécessaires au contrôle spécifique des droits de l'homme ni ne maîtrise la méthodologie et les techniques à appliquer. De plus, si le mandat de la MSA est limité aux violations commises après la signature des accords de paix, il était souvent complexe de différencier entre les problèmes endémiques de l'Indonésie (corruption, extorsions, disparitions forcées, interférences du politique dans la sphère du pouvoir judiciaire, impunité, etc.<sup>209</sup>) et les problèmes strictement liés au conflit. Ainsi, on peut regretter le très petit nombre de spécialistes en droits de l'homme et en droit humanitaire engagés par la mission. Cette remarque est d'autant plus vraie que la démilitarisation et le désarmement du GAM ainsi que le transfert des forces non organiques ne constituaient que la première phase du mandat de la MSA et qu'à partir de janvier 2006, la priorité devait être donnée notamment au contrôle du respect des droits de l'homme.

Une deuxième difficulté de la mission se rapporte au rôle même qu'elle était amenée à remplir. En effet, il était important que la mission ne soit pas un palliatif aux services de police et, par voie de conséquence, au système judiciaire. Dans le même sens, il était important pour la MSA de ne pas sous-estimer son rôle lorsque, ne faisant pas appel aux autorités officielles, elle aurait pu contraindre les communautés à actionner les modes traditionnels de résolution des conflits. S'il pouvait être fait appel à ces pratiques locales, il était indispensable de veiller à ce que le respect des droits des victimes ne soit pas bradé au nom de l'application d'une justice coutumière. Malheureusement, presque aucune information n'est disponible à ce sujet.

En outre, il est important de noter que le mémorandum prévoit, dans un souci de transparence, que le gouvernement permettra un accès sans restriction à Aceh aux représentants de la presse locale et internationale<sup>210</sup>. Cette présence est un des facteurs qui a pu aider la surveillance de la situation des droits de l'homme en dépit du fait que la presse internationale s'est souvent focalisée sur Banda Aceh, le chef-lieu, sans réelle sonde dans la province. La MSA a également publié différents communiqués sur l'état d'avancement des accords de paix. Malheureusement, et sans doute en raison d'un principe de précaution et de discrétion auquel ou peut partiellement souscrire, seules des

---

<sup>209</sup> Consultez par exemple Amnesty International, *A Briefing Note for the Members of the Consultative Group on Indonesia*, ASA 21/042/2003, 1 October 2003 ; Human Rights Watch, *World Report 2005*, op. cit., pp. 289-296.

<sup>210</sup> Article 5.15 du mémorandum.

informations superficielles et sporadiques ont été publiées relativement au respect des droits de l'homme.

*In fine*, un constat plus que paradoxal et hautement questionnable semble s'imposer : le fait que la MSA se soit abstenue de surveiller étroitement le respect des droits de l'homme à Aceh a sans doute été un des facteurs qui a contribué à sa réussite<sup>211</sup>. En effet, des enquêtes approfondies auraient sans doute été vécues par le gouvernement indonésien comme une ingérence dans ses affaires internes et, partant, comme une atteinte à sa souveraineté. Néanmoins, cette *quasi* absence de monitoring effectif de la situation des droits de l'homme à Aceh risque sans nul doute d'avoir à long terme une série d'impacts négatifs sur le processus de paix. En tout état de cause, on peut reprocher à la MSA d'être passée à côté des termes de son mandat en matière de monitoring des droits de l'homme.

### 5. - *Le suivi des réformes législatives*

Comme il a déjà été mentionné dans la présente analyse, le mémorandum prévoit toute une série de réformes législatives qui devraient faire progresser la province d'Aceh vers un Etat de droit. Pour rappel, il s'agit principalement de la loi relative à la gouvernance d'Aceh, la réforme du système judiciaire, l'établissement d'une Cour des droits de l'homme et la création d'une Commission de vérité et réconciliation. Mener à bien une réforme d'une telle ampleur est particulièrement délicate si l'on considère les obstacles potentiels au niveau du gouvernement et du parlement national. Les opposants au processus de paix pourraient, en effet, refuser leur soutien à certains textes présentés par la province et tenter ainsi de saper le processus de paix<sup>212</sup>. Des incertitudes subsistent. Par ailleurs, le mandat de la MSA n'a pas été prorogé en ce qui concerne le processus législatif toujours en cours.

La méthodologie pour effectuer un contrôle efficace des réformes législatives n'a pas été aisée puisqu'il faut effectuer un double contrôle : au niveau du parlement provincial et au niveau du parlement national. De plus, comme il a été souligné ci-dessus, une partie des réformes législatives n'a pas le jour avant la fin de la mission de la MSA. La capacité et le champ d'action de la MSA étaient donc au niveau du suivi des réformes législatives *de facto* réduits à un rôle de première ligne sans travail significatif d'analyse ni de perspectives à long terme. Cet aspect du mémorandum est pourtant crucial pour l'avenir du processus de paix.

La question se pose également de savoir quelles sont les normes qui pouvaient servir de référence pour un tel contrôle : *prima facie*, il s'agit très certainement des dispositions du mémorandum. Néanmoins, le mandat relatif aux droits de l'homme aurait pu trouver ici une extension possible. En effet, la MSA aurait pu apporter une expertise spécifique dans la prise en compte et l'intégration des standards internationaux des droits de l'homme à la législation à adopter. Cette question étant à l'évidence extrêmement politisée, la MSA ne s'est pas engagée dans une évaluation de ce type. En effet, la MSA a surtout accompagné

---

<sup>211</sup> Dans le même sens, lire K.E. SCHULZE, *Mission Not So Impossible*, *op. cit.*, pp. 8-9.

<sup>212</sup> Pour plus de détails quant à ce risque, lire E. ASPINALL, *The Helsinki Agreement*, *op. cit.*, pp. 49-51. Pour rappel, la loi 18/2001 avait subi de nombreux changements substantiels une fois adoptée par le parlement national, comparé à la version qui avait été discutée au niveau provincial.

le processus législatif sans vraiment le commenter et avec pour objectif l'adoption de la loi. Même si l'on peut comprendre les choix stratégiques de la MSA, on peut regretter une fois encore qu'elle n'ait pas fait usage de toutes les possibilités que pouvait lui offrir son mandat au regard des droits de l'homme.

#### **6. - La prise de décision relative à l'octroi d'amnistie**

Les titulaires incontestés de mesures d'amnistie sont les personnes ayant été condamnées pour trahison ou rébellion (*makar*). Ce crime définit en priorité les prisonniers politiques. En pratique, certains actes commis par les membres du GAM et en lien direct ou non avec l'activité du mouvement n'ont pas nécessairement été pénalement qualifiés de trahison. On peut citer, à titre d'exemple, le port illégal d'armes, les vols ou encore les actes terroristes. La question reste entière : les auteurs de tels crimes peuvent-ils bénéficier ou non de mesures d'amnistie ? Vraisemblablement il n'existe pas de réponse monolithique. Différents éléments peuvent être envisagés : ces actes ont-ils été commis dans le cadre des activités du GAM ou s'agit-il du fait d'individus isolés agissant pour leur propre compte ? Doit-on considérer la gravité des actes alors que le décret présidentiel n° 22/2005 reste muet sur ce point ? Le pouvoir exécutif se considérera-t-il impérativement lié par la qualification juridique de certains crimes si ceux-ci correspondent visiblement à des crimes de trahison mais n'ont pas été qualifiés comme tels ? Doit-on opérer un *distinguo* en cas de charges multiples ? *Quid* des crimes commis en dehors de la zone de conflit interne c'est-à-dire la province d'Aceh ?

La majorité des amnisties a été octroyée assez rapidement après la signature des accords de paix. La rapidité du processus a certainement contribué à la réussite de la mission des la MSA<sup>213</sup>. Une soixantaine de cas environ ont posé problème. L'organisation « International Crisis Group » expliquait : « [i]n the government's view, political cases involved those formally charged with *makar* (rebellion), but GAM maintained that many of its members had been arrested before the military emergency began in 2003, when they were as likely to be imprisoned for ordinary criminal offences that were in fact political acts as for rebellion »<sup>214</sup>. Pour les dossiers contestés, le chef de la mission de surveillance d'Aceh, sur avis du conseiller juridique de la mission, s'est vu octroyer par le mémorandum la responsabilité de prendre une décision<sup>215</sup>. La MSA a fait de cette problématique, une fois le désarmement du GAM et la relocalisation de l'armée terminés, une des priorités de son mandat<sup>216</sup>. Politiquement, il était certainement préférable que les deux parties en présence parviennent à un consensus sans que le Chef de mission doive rendre des décisions<sup>217</sup>. C'est la stratégie que la MSA s'est efforcée de soutenir tout au long de son mandat. Les communiqués de presse de la MSA reflètent clairement cette position. Ainsi, par exemple, le communiqué du 14 janvier 2006 rapporte clairement :

<sup>213</sup> À ce sujet, lire K.E. SCHULZE, *Mission Not So Impossible*, op. cit., p. 6.

<sup>214</sup> International Crisis Group, *Aceh: So Far, So Good*, op. cit., p. 3.

<sup>215</sup> Article 3.1.3 du mémorandum.

<sup>216</sup> Voir le Communiqué de presse de la MSA du 29 avril 2006. Document consultable sur le site internet [www.aceh-mm.org](http://www.aceh-mm.org).

<sup>217</sup> On peut noter la position initiale quelque peu équivoque du gouvernement indonésien. En dépit de la clarté du mémorandum à ce sujet, le gouvernement indonésien a mis en question la compétence du responsable de la mission de surveillance d'Aceh déclarant que la prise de décision pour les dossiers contestés devrait revenir au pouvoir central de Jakarta (*Jakarta Post*, 27 septembre 2005).

« The parties discussed the issue of disputed amnesty cases. According to the Chapter 3 of MoU, the Government of Indonesia will, in accordance with constitutional procedures, grant amnesty to all persons who have participated in GAM activities. Political prisoners and detainees held due to the conflict will be released unconditionally »<sup>218</sup>.

L'opinion publique et les impératifs du processus de paix ont très certainement été des facteurs influents, même si, en théorie, des critères objectifs, tels que la gravité des crimes commis, devaient prévaloir. Quoiqu'il en soit en évitant par le biais de négociations ardues, de devoir statuer sur l'octroi d'amnisties, le Chef de mission a évité les risques posés par toute une série de questions factuelles et légales non résolues par le mémorandum. On peut citer la problématique suivante : si la condition de base pour être bénéficiaire d'une amnistie est d'avoir participé aux activités du mouvement rebelle et donc d'en faire partie, aucun garde-fou n'existe dans la détermination de l'appartenance au GAM. Ainsi, le commandement du mouvement détient le pouvoir de désigner les siens : dans ce cas de figure, il eut été très peu probable que le Chef de mission considère le dossier comme recevable à l'exercice de sa compétence puisqu'il aurait été tenu par la chaîne de commandement avec laquelle il négocie. Ce risque ne démontre-t-il pas, en quelque sorte, que le Chef de mission aurait pu, *in fine*, sur la question des amnisties, cumuler les positions de juge et de partie ou être à tout le moins tributaire des signataires de la paix ?

### **7. - La résolution des désaccords dans la mise en œuvre des accords de paix**

L'article 6 du mémorandum prévoit trois modes de résolution des désaccords au sujet de la mise en œuvre des accords de paix. Il s'agit en fait d'une échelle d'instances décisionnelles à activer dans le cas où aucun consensus ne peut être atteint. Ainsi, en première instance, le chef de mission dialogue avec le gouvernement et le GAM qui fournissent des informations sur la base desquelles il prendra une décision qui liera les parties.

Si ce premier moyen est insuffisant, le Chef de mission peut décider d'avoir une discussion avec les hauts représentants de chaque partie à la suite de laquelle il prendra une décision qui liera également les parties. Il est intéressant de remarquer que ces deux premiers modes de résolution des désaccords sont très probablement discutés au sein de la commission sur les arrangements sécuritaires. Cette commission est un organe qui comprend un haut représentant du gouvernement et du GAM ainsi que le chef de mission et qui est en charge, comme son nom l'indique, de régler les problèmes sécuritaires afférant à l'application du mémorandum<sup>219</sup>.

Enfin, si ce second moyen ne peut lui non plus apporter une solution, le Chef de mission adressera le problème au ministre en charge de la Coordination des affaires politiques, législatives et sécuritaires, au leadership politique du GAM et au président du Conseil d'administration de l'organisation « Crisis Management Initiative ». Le Comité européen

<sup>218</sup> AMM, Press Statement on the Outcome of the Meeting of the Commission on Security Arrangements (COSA) Banda Aceh, 14 January 2006. Document consultable sur le site internet [www.aceh-mm.org](http://www.aceh-mm.org).

<sup>219</sup> Il faut noter que la commission sur les arrangements sécuritaires existe également au niveau de chaque bureau de district. Le chef d'équipe du district en question représente le chef de mission, le bupati représente le gouvernement et le GAM a nommé des représentants locaux.

pour la politique et la sécurité sera tenu informé. Dans ce dernier cas de figure, c'est le Président du conseil d'administration de l'organisation « Crisis Management Initiative » qui prendra une décision qui liera les parties.

## CONCLUSION

Après la trêve humanitaire du 12 mai 2000 et l'accord cadre du 9 décembre 2002 sur la cessation des hostilités, le mémorandum d'entente du 15 août 2005 entre le gouvernement et le GAM devrait être la pierre d'angle d'une nouvelle perspective d'avenir pour la province d'Aceh. Grâce, d'une part à la démobilisation du GAM et son désarmement compensés par des mesures d'amnistie et des aides à la réintégration et, d'autre part, au transfert des forces non organiques, le mémorandum inscrit concrètement la fin du conflit. De plus, il constitue une sorte de plan global pour le développement durable d'Aceh. Au niveau de la gouvernance locale, la province a été dotée d'une nouvelle loi qui, même imparfaite, pourrait lui permettre d'atteindre une certaine indépendance économique et sociale. La possibilité de créer des partis politiques locaux offre aux membres du GAM une chance inédite de faire entendre désormais leur voix de manière politique. La future Cour des droits de l'homme et la commission vérité et réconciliation pourraient permettre aux victimes de voir leurs droits reconnus.

Malheureusement, même si la mise en œuvre des accords de paix se déroule jusqu'ici sans difficulté majeure, l'optimisme doit être relativisé. Divers facteurs pourraient mettre en péril le processus de paix encore fragile. Ainsi, si le GAM a gagné les élections de décembre 2006, la transition politique du GAM n'est pas acquise sachant qu'il doit maintenant s'organiser en parti politique et que des dissensions voient le jour notamment avec la branche armée du GAM - aujourd'hui dénommée Comité de transition d'Aceh. La réintégration des membres du GAM doit être évaluée sur le long terme. *Quid* si les responsables n'adoptent pas une stratégie solide et une gestion financière transparente ? La loi sur la gouvernance d'Aceh doit également être mise en œuvre, voire révisée, pour satisfaire complètement les exigences du GAM. Enfin, il est possible que la Cour des droits de l'homme et la Commission vérité et réconciliation ne voient jamais le jour ou soient des instances inaptes à répondre aux violations des droits de l'homme dans la mesure où elles ne se verraient pas octroyer de compétence rétroactive.

L'investissement du GAM et du gouvernement indonésien dans les accords de paix est à l'évidence un des fondements de leur réussite. La constance et la bonne volonté des deux parties sont essentielles pour poursuivre le processus de paix. D'une part, le gouvernement doit continuer à gagner l'assentiment de tous (politiciens sceptiques ou opposés aux accords de paix, armée, hommes d'affaires, etc.) et à honorer ses engagements. D'autre part, le GAM doit se transformer pour devenir un organe exclusivement civil et, le cas échéant, s'investir politiquement notamment pour que l'autonomie accordée à Aceh prenne forme de manière solide. La bonne foi doit continuer à guider la mise en œuvre du mémorandum et des instruments juridiques, économiques et politiques qui en découlent.

Il faut espérer que l'interprétation des dispositions souvent floues des accords de paix ne s'apaise pas dans le futur l'évolution positive de la situation.

La mission de surveillance d'Aceh a été une des garanties de la mise en œuvre des accords de paix. Jamais jusqu'ici un organe interétatique n'avait été en charge du suivi de la situation à Aceh. Pour l'Union européenne, conduire une telle mission dans un contexte post-conflictuel était une première. La coopération avec des États membres de l'ASEAN a, sans aucun doute, été une plus-value et a permis une approche régionale de la résolution du conflit. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de la Thaïlande et des Philippines qui connaissent des conflits comparables sur certains aspects avec celui d'Aceh.

Tandis que les points forts de la mission de surveillance à Aceh résident dans son indépendance, son impartialité et partant, sa crédibilité, les points faibles sont nombreux. Citons, entre autres, l'insuffisance de personnel qualifié en droits de l'homme et en résolution des conflits, le trop petit nombre d'observateurs ou d'enquêteurs, et la sécurité assurée par la police indonésienne. Enfin, les problèmes les plus cruciaux risquent de se produire maintenant que la mission de surveillance a quitté Aceh. S'il est normal que le mandat de la MSA soit circonscrit dans le temps, il doit néanmoins déboucher sur un programme inscrit dans le cadre d'une politique de coopération au développement. Partant, il est important qu'un accompagnement du processus de paix à long terme soit envisagé l'Union européenne. Par ailleurs, il est indispensable de profiter de l'intérêt de nombreux bailleurs de fonds et de la présence d'organisations travaillant à la reconstruction post-tsunami pour envisager des programmes intégrés et durables. Ceci permettrait, en outre, de faire une place à la société civile négligée par les accords de paix.

Sans doute l'Union européenne en tant qu'institution ne pouvait-elle s'autoriser le droit à l'échec dans la conduite de la mission de la MSA. Pourtant, il est capital qu'elle reste neutre par rapport à sa propre action si elle veut dégager les leçons de cette mission. Si le désarmement du GAM, la démilitarisation de la province d'Aceh et l'octroi des amnisties semblent avoir été positivement gérés et pourront, le cas échéant, guider d'autres initiatives, le contrôle du respect des droits de l'homme devra, pour sa part, être revu et renforcé. Il est essentiel que l'Union européenne adopte des stratégies claires et novatrices en la matière. Différentes directives relatives aux droits de l'homme existent déjà qui peuvent être prises en considération par les missions de gestion de situations de crise, qu'elles soient civiles ou militaires. Elles sont néanmoins embryonnaires. Si l'Union européenne veut poursuivre des missions de la même nature que celle déployée à Aceh, une réflexion et un travail en profondeur s'imposent.