Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14418
11 octobre 2017

Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité voire l'éventuel génocide commis par Daech

Avis de commission[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteure: Mme Thorhildur Sunna ÆVARSDÓTTIR, Islande, Membres n'appartenant à aucun groupe politique

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions politiques et de la démocratie se félicite du rapport établi par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité voire le possible génocide commis par Daech». Celui-ci est extrêmement clair, précis et propose des solutions réalistes.

2. La commission des questions politiques et de la démocratie souhaite compléter l'approche du rapporteur principal, M. Pieter Omtzigt, de manière factuelle sur les dernières évolutions en matière de recueil de preuves, tant en Syrie qu'en Irak. Elle insiste également sur la nécessité de voir les juridictions nationales, à travers l'exercice de leur compétence universelle, poursuivre tout acte de génocide en même temps qu'elles font usage de leur législation antiterroriste pour neutraliser la menace des combattants terroristes étrangers de Daech qui «rentrent au pays».

B. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 6.2.1, après les mots «pas déjà le cas, et», insérer les mots suivants:

«, à l'exemple de la Suède et de l'Allemagne,»

Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 6.2.2, insérer le paragraphe suivant:

«en évitant de privilégier de manière systématique et exclusive, à l'égard des membres de Daech, l'application de leur seule législation anti-terroriste au détriment de leur compétence universelle pour connaître des crimes visés par le Statut de Rome de la CPI;»

1. Renvoi en commission Doc. 14167, Renvoi 4251 du 25 novembre 2016. Commission saisie du rapport: Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Voir Doc. 14402. Avis approuvé par la commission le 9 octobre 2017.

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 6.2.3, après le mot «Irak», insérer les mots suivants:

> *«, notamment l'absence d'octroi du statut de réfugiés aux combattants qui peuvent avoir perpétré des actes de génocide et/ou d'autres crimes graves interdits par le droit international, et qui cherchent à obtenir une protection internationale à leur retour en Europe, conformément aux clauses d'exclusion prévues à l'article 1F de la Convention des Nations Unies du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés;»*

Amendement D (au projet de résolution)

Après le paragraphe 6.2.4, insérer le paragraphe suivant:

> *«en soutenant le Secrétaire général des Nations Unies en vue de la création de l'Équipe d'enquêteurs, décrite dans la Résolution 2379 (2017) du Conseil de sécurité des Nations Unies, chargée d'aider le système judiciaire irakien à recueillir des éléments de preuve concernant des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide commis par Daech en Irak;»*

Amendement E (au projet de résolution)

Après le paragraphe 6.2.4, insérer le paragraphe suivant:

> *«en plaidant pour que le budget ordinaire des Nations Unies contribue le plus rapidement possible au financement du Mécanisme et de l'Équipe d'enquêteurs;»*

Amendement F (au projet de résolution)

Au paragraphe 7, remplacer les trois premières phrases par les phrases suivantes:

> *«L'Assemblée appelle les autorités irakiennes à apporter leur contribution et leur coopération au travail de l'Équipe d'enquêteurs. Elle appelle la communauté internationale à fournir les ressources nécessaires pour que l'Équipe d'enquêteurs puisse rapidement fonctionner de manière opérationnelle.»*

C. Exposé des motifs, par M^me^ Thorhildur Sunna Ævarsdóttir, rapporteure pour avis

1. Le crime de génocide est une tâche indélébile sur la conscience de l'humanité. Ceux qui l'ont subi mais en ont réchappé en porteront la marque toute leur vie. Ceux qui n'en ont pas été les victimes s'en souviendront pour ne pas l'avoir empêché. Il constitue la manifestation la plus abjecte de ce qu'un grand théoricien du droit international public du siècle dernier a nommé «la lésion d'humanité»[2]. L'expression est parlante: le crime de génocide fait disparaître la notion de semblable, d'appartenance à une communauté humaine, à une humanité commune. Le crime de génocide intervient là où l'on vous dénie le droit à l'existence. On vous impute un seul crime, pour lequel on vous tue: celui d'être né. Ce n'est pas un hasard si Robert Antelme et Primo Levi, deux rescapés des camps d'extermination nazis, ont intitulé le récit de leur expérience concentrationnaire *L'espèce humaine*[3], pour l'un, *Si c'est un homme*[4], pour l'autre.

2. Comme le rapporteur, M. Pieter Omtzigt, je suis convaincue qu'un tel crime a été commis par Daech, qu'il n'est pas contestable et que la nécessité qu'il soit judiciairement reconnu avant toute action constitue une simple excuse pour ne pas reconnaître la réalité des faits. Je pense que les États parties à la Convention des Nations Unies de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide n'ont pas rempli leur obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir le génocide, ou ne l'ont fait que très partiellement et imparfaitement.

3. Cette réalité est d'autant plus insupportable que les avertissements n'ont pas manqué. Dès 2012, dans son rapport sur «La situation en Syrie», l'ancien président de la commission des questions politiques et de la démocratie, M. Pietro Marcenaro, soulignait la vulnérabilité des minorités dans ce pays. À cette époque, dans la Résolution 1878 (2012) adoptée à l'initiative de notre commission, l'Assemblée condamnait principalement les exactions du régime syrien contre sa population. Mais en même temps, elle pressentait le danger. Au paragraphe 10 de la résolution figure l'affirmation suivante: «La population syrienne constitue une mosaïque

2. Antoine Rougier, La théorie de l'intervention d'humanité, *Revue Générale de Droit International Public*, 1910, p. 472.
3. Robert Antelme, *L'espèce humaine*, éditions Gallimard, Paris, 1957.
4. Primo Levi, *Se questo è un uomo*, Einaudi, Turin, 1958.

de groupes ethniques, culturels et religieux, et cette diversité, au même titre que l'intégrité territoriale de la Syrie, doit être préservée …» Si elle devait être préservée, c'est bien parce que l'on craignait qu'elle fût menacée.

4. Deux ans après, en août 2014, lorsque Daech avait conquis Qaraqosh, un grand centre chrétien d'Irak, et avait encerclé la région de Sinjar, peuplée de nombreux Yézidis, la présidente d'alors de notre commission, M^me^ Theodora Bakoyannis, a lancé un appel à l'aide pour les groupes religieux persécutés en Irak[5]. À l'occasion d'un débat selon la procédure d'urgence, l'Assemblée a adopté, sur la base d'un rapport que M^me^ Bakoyannis avait rédigé, la Résolution 2016 (2014) «Les menaces contre l'humanité posées par le groupe terroriste connu sous le nom d'"EI": la violence à l'encontre des chrétiens et d'autres communautés religieuses ou ethniques». Le paragraphe 2 de cette résolution est très clair:

> *«[L'Assemblée] appelle une nouvelle fois l'attention sur la situation des chrétiens et d'autres communautés religieuses et ethniques au Moyen-Orient, en général, et en Irak et en Syrie, en particulier. Au vu des derniers développements intervenus dans la région, en particulier l'attitude d'"EI", la situation de ces communautés n'est plus à qualifier dorénavant d'inquiétante, mais de désespérée. En certains endroits à présent sous le contrôle d'«EI», ces communautés ont d'ores et déjà disparu.»*

5. En 2014, donc, des communautés religieuses et ethniques avaient déjà disparu de certaines zones en Irak et en Syrie. Le génocide était à l'œuvre. Dans son rapport sur «La situation à Alep» (Doc. 14197), notre collègue Jean-Claude Mignon résumait l'évolution de la situation au bout de quatre années de guerre: «L'Assemblée à juste titre a souligné que la persécution des communautés religieuses et ethniques s'était graduellement transformée en une attaque meurtrière à grande échelle.[6]»

6. Ces mises en garde de l'Assemblée n'ont pas été entendues. Je tiens à souligner que les États-Unis, le Royaume-Uni et les autres membres de la coalition sont en partie responsables de la situation qui prévaut en Irak aujourd'hui. Pendant et après l'invasion de l'Irak ont été commises de nombreuses erreurs, qui ont menacé la sécurité dans le pays et dans l'ensemble de la région et qui ont contribué au développement de Daech. Je veux parler ici du fait que les anciens soldats de l'armée irakienne n'ont pas été désarmés et démobilisés, que les stocks d'armes n'ont pas été sécurisés et que la mise en place des structures étatiques a été lente après l'invasion de l'Irak, invasion qui était contraire au droit international. Les membres du Conseil de sécurité auraient-ils pu surmonter leurs divisions et imposer le plan de 2012 du Secrétaire général Annan pour la Syrie? Le Gouvernement central irakien et la coalition internationale contre Daech auraient-ils pu faire plus pour protéger les chrétiens de Qaraqosh et les Yézidis dans la région de Sinjar en août 2014? Je ne souhaite pas ici faire la chronique d'un désastre annoncé ni spéculer sur «ce qui aurait pu arriver si» ou évaluer les responsabilités des uns et des autres. Cependant, la réalité demeure et elle est cruelle: nous n'avons pas empêché le génocide perpétré par Daech.

7. Si les États ont failli à leur obligation de prévenir le génocide, ceux qui ont vu certains de leurs nationaux rejoindre Daech ont, pour la plupart, tenté d'empêcher leur départ et ce, de manière de plus en plus efficace au fur-et-à-mesure que le temps passait. Ce faisant, ils ont répondu aux appels lancés par l'Assemblée dans sa Résolution 2091 (2016) sur les combattants étrangers en Syrie et en Irak et respecté leur obligation «de faire tout leur possible pour empêcher leurs propres ressortissants de prendre part à de tels actes [de génocide]»[7]. Maigre consolation. D'autant plus que le fait d'empêcher ses nationaux de rejoindre Daech a généralement été motivé par des raisons de sécurité intérieure. L'on pensait d'abord et avant tout au danger que ces combattants terroristes étrangers pourraient représenter s'ils revenaient.

8. Le génocide a eu lieu. À défaut de l'avoir empêché, il nous incombe d'essayer de déférer à la justice ceux qui l'ont planifié et ceux qui l'ont exécuté. Pas seulement parce que les victimes ont droit à une réparation et à une reconnaissance formelle du crime qu'elles ont subi, comme le soutient M^me^ Amal Clooney, qui défend la cause des Yézidis, mais aussi parce que nous avons un devoir moral: sanctionner un crime qui détruit toute idée de communauté humaine, toute idée d'humanité. Il s'agit en fait de punir un crime qui ne concerne pas que les victimes, mais qui nous concerne tous.

9. L'idéal serait bien sûr que le tribunal envisagé dans la Convention de 1948 voie le jour. Mais nous l'attendons depuis 70 ans et je pense que nous attendrons encore longtemps. Tout en le souhaitant parce que je pense qu'elle dispose d'une légitimité réelle, je suis sceptique quant à la possibilité d'une saisine, même partielle, de la Cour Pénale internationale. Enfin, concernant la création d'un tribunal ad hoc, je ne pense pas qu'il y ait un consensus suffisamment large, dans le contexte international actuel, pour créer une

5. Communication de Mme Bakoyannis, 19 août 2014.
6. Paragraphe 13 du rapport.
7. Paragraphe 3 de la résolution.

juridiction s'inspirant du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), du Tribunal pénal international pour le Rwanda ou même du Tribunal spécial pour le Liban. M^me^ Carla del Ponte, ex-membre de la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies et ancienne Procureur du TPIY, a d'ailleurs révélé l'amère vérité concernant cette question et pointé le refus du Conseil de Sécurité d'agir en la matière[8].

10. La voie strictement internationale me paraît donc bloquée. Le rapporteur a très bien fait de rappeler dans son exposé des motifs, comme dans son projet de résolution, que les enquêtes et la poursuite des crimes visés par le Statut de Rome incombent normalement en premier lieu aux États dans lesquels ces crimes ont été commis, c'est-à-dire à la Syrie et à l'Irak. Je crois qu'aujourd'hui personne ne fait confiance à la justice syrienne et Bachar El-Assad ne demandera sans doute pas la création d'un tribunal spécial ou hybride. La situation est différente du côté irakien.

11. Nous avons en effet constaté cet été que Bagdad se préoccupait davantage de la question du recueil de preuves de crimes commis par Daech sur son territoire. Par une lettre en date du 16 août 2017, le ministre irakien des Affaires étrangères, M. Ibrahim al-Jaafari, a demandé au Secrétaire général des Nations Unies la création d'un mécanisme pour enquêter et poursuivre les crimes contre l'humanité commis par Daech[9]. Dans la résolution qu'il a adoptée le 21 septembre 2017, le Conseil de sécurité des Nations Unies prie le Secrétaire général de constituer une Équipe d'enquêteurs «à l'appui des efforts engagés à l'échelle nationale pour amener [Daech] à rendre des comptes, en recueillant, conservant et stockant des éléments de preuve en Iraq d'actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide (…)»[10]. Il convient de saluer ce soutien apporté aux efforts déployés par l'Irak pour amener les membres de Daech à répondre des crimes commis en Irak; je demande instamment aux États membres d'aider l'Équipe d'enquêteurs dans toute la mesure du possible, par exemple en apportant une assistance juridique et en contribuant à son budget. Peut-être que ce pas en avant conduira le Gouvernement irakien, à terme, à envisager la création d'un tribunal spécial ou d'un tribunal hybride, mais nous n'en sommes pas encore là.

12. La solution la plus effective dans un avenir proche reste la compétence universelle, du moins lorsqu'elle existe. Il me paraît donc essentiel que ceux des États membres du Conseil de l'Europe, des observateurs et des partenaires pour la démocratie qui ne l'ont pas encore fait prévoient un tel dispositif dans leur législation, en incorporant dans leurs lois une compétence pour connaître des crimes visés par le Statut de la CPI, ce qui leur permettra de juger toute personne qui aurait participé à ces crimes, et pas seulement leurs propres ressortissants. À cet égard, le paragraphe 6.2.1 du projet de résolution me paraît essentiel.

13. Que l'on pense qu'à moyen ou long terme un tribunal ad hoc ou un tribunal hybride sera créé ou que, comme moi, l'on considère que la compétence universelle des tribunaux nationaux est actuellement la seule possibilité réelle de poursuivre le crime de génocide commis par les membres de Daech, il faut garder à l'esprit que la difficulté essentielle des juges sera celle de la preuve. En matière de crime de génocide, il faut disposer de preuves très nombreuses pour obtenir une condamnation; or, nous le savons, la conservation d'éléments tangibles dans des pays où la guerre se poursuit relève d'une vraie gageure.

14. D'où l'importance de la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies. J'ai bien noté que M^me^ Carla del Ponte a émis de fortes critiques à son égard et en a démissionné. Mais elle a justifié son départ par l'inaction du Conseil de sécurité et par l'absence de compétence de cette Commission en matière de poursuite pénale. Elle n'a aucunement mis en doute la qualité des preuves de crimes que la Commission a réunies[11].

15. D'où, également, la nécessité que le Mécanisme international, impartial et indépendant concernant la Syrie, créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2016, devienne pleinement opérationnel. À cet égard, je souhaiterais compléter le rapport de M. Omtzigt. Le 2 mars 2017, le Haut-

---

8. Human Rights Council holds interactive dialogue with the Commission of Inquiry on Syria, Conseil des droits de l'homme, 18 septembre 2017, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22094&LangID=E.

9. Iraq asks UN to collect evidence to prosecute ISIS crimes, 17 août 2017, Rûdaw, www.rudaw.net/english/middleeast/iraq/17082017.

Amal Clooney welcomes Iraq's moves to prosecute IS militants, 17 août 2017, *The New Arab*, https://www.alaraby.co.uk/english/news/2017/8/16/amal-clooney-welcomes-iraqs-moves-to-prosecute-is-militants.

10. Résolution 2379 (2017) du Conseil de sécurité des Nations Unies, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2379(2017)&referer=/english/&Lang=F.

11. UN Syria investigator quits over concern about Russian obstruction, *The Guardian*, 7 août 2017, https://www.theguardian.com/world/2017/aug/07/we-are-powerless-un-syria-investigator-carla-del-ponte-quits-over-lack-of-political-backing.

Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, sous l'égide duquel ce Mécanisme a été placé, indiquait que les fonds requis pour qu'il démarre son activité étaient chiffrés entre 4 et 6 millions de dollars, tandis qu'une année de fonctionnement représenterait une dépense d'environ 13 millions de dollars[12]. En juillet 2017, ce mécanisme bénéficiait, selon la presse, de 9 millions de dollars au titre des contributions volontaires, les principaux contributeurs étant les Pays-Bas, l'Allemagne et la Finlande[13]. En d'autres termes, le Mécanisme dispose des moyens nécessaires pour cette année, ce qui est une bonne nouvelle, car le recueil de preuves est d'autant plus efficace qu'il est rapide.

16. En revanche, je ne peux que regretter, comme le Haut-Commissaire des droits de l'homme, que les Nations Unies aient refusé de financer ce Mécanisme sur leur budget ordinaire et aient préféré faire appel à des contributions volontaires, avec toute l'insécurité que cela induit pour le Mécanisme d'une année sur l'autre. Je pense que l'enjeu juridique, symbolique et mémoriel justifie que ce Mécanisme soit intégré dans le budget des Nations Unies, ce qui lui permettrait de faire des prévisions et d'inscrire son action dans la durée. Notre Assemblée devrait le recommander avec force, y compris pour le financement de l'Équipe d'enquêteurs qui appelle les mêmes remarques.

17. Les initiatives citoyennes pourraient aussi jouer un rôle considérable dans la collecte de preuves de génocide. Les ONG qui souhaitent contribuer à la sanction effective des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide peuvent notamment réunir des preuves de manière professionnelle avec l'aide du *Manuel pour la documentation de la société civile sur les violations graves des droits de l'homme*[14].

18. Quelle que soit la qualité des preuves réunies par la Commission internationale, le Mécanisme pour la Syrie et, demain peut-être, le Mécanisme pour l'Irak, nous devons nous attendre à ce que les condamnations des membres de Daech pour crime de génocide prennent du temps, y compris lorsqu'elles interviendront sur la base de la compétence universelle de tribunaux nationaux. C'est 15 ans après le génocide rwandais qu'a eu lieu la première condamnation pour génocide d'un ressortissant rwandais par la justice canadienne[15] et 20 ans après le génocide qu'a eu lieu la première condamnation pour génocide d'un ressortissant rwandais par la justice française[16].

19. Ce décalage dans le temps ainsi que la difficulté à prouver le crime de génocide m'inspirent une crainte: que les juridictions nationales soient plus enclines à condamner des membres de Daech sur la base de leur législation antiterroriste que sur la base de leur compétence universelle en matière de génocide. L'exposé des motifs du rapporteur va d'ailleurs dans ce sens: le paragraphe 41 fait état de nombreuses enquêtes ou condamnations de personnes ayant combattu pour Daech et revenant dans un État, souvent le leur, mais pour des infractions terroristes.

20. La raison est évidente: les juridictions nationales veulent empêcher que ces combattants terroristes étrangers ne présentent un risque sécuritaire. Elles utilisent donc leurs outils juridiques les plus efficaces permettant la mise en détention, c'est-à-dire les lois antiterroristes. L'appartenance à un groupe terroriste est en effet plus facile à prouver que la participation à un génocide.

21. J'estime que cette démarche est compréhensible et pragmatique, compte tenu de la menace terroriste à laquelle nous sommes exposés actuellement. Je tiens cependant à souligner l'importance de mettre en œuvre de vraies garanties juridiques et de garantir un procès équitable; ce sont des normes que l'empressement à aboutir à une condamnation fait parfois oublier. Il importe aussi que cet outil juridique efficace que constitue la poursuite pour infractions terroristes ne soit pas utilisé au détriment de toute tentative d'inculper les combattants terroristes de génocide ou de crime contre l'humanité. Ces deux entreprises, endiguer la menace terroriste et sanctionner les auteurs du génocide, doivent être menées soit de front, c'est-à-dire en même temps, soit l'une après l'autre, mais il ne faut surtout pas renoncer à exercer le droit (qui est aussi une obligation) de prononcer des condamnations pour génocide.

22. Ainsi que cela est indiqué dans un rapport récent de Human Rights Watch, l'Allemagne et la Suède sont les premiers pays dans lesquels des individus ont été jugés et condamnés pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis en Syrie. Ces pays ont agi sur la base de leur compétence universelle

---

12. 34e session du Conseil des droits de l'homme – Allocution de Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21266&LangID=F.
13. Crimes en Syrie: «Plus le temps passe, plus les preuves s'évanouissent», 4 juillet 2017, *Le Temps,* https://www.letemps.ch/monde/2017/07/04/crimes-syrie-plus-temps-passe-plus-preuves-sevanouissent.
14. The Public International Law and Policy Group, www.publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2015/08/PILG-Handbook-on-Civil-Society-Documentation-ofSerious-HIman-rights-Viloations-Oct-2016-fr.pdf.
15. Cour supérieure du Québec, R. c/ Munyaneza, 2009 QCCS 2201, 22 mai 2009.
16. Cour d'assises de Paris, 14 mars 2014, affaire Pascal Senyamuhara Safari alias Pascal Simbikwanga.

et ont pu s'appuyer sur l'expérience d'autres procès de même nature[17]. C'est extrêmement important pour les victimes de crimes de génocide et pour nous tous, en tant que membres d'une société. Je tiens donc à saluer les résultats obtenus par la justice de ces pays.

23. Nous le savons, les infractions terroristes peuvent être prescrites comme tout crime de droit commun. Tel n'est pas le cas des crimes contre l'humanité ou du crime de génocide, précisément parce qu'ils sont considérés comme relevant d'une catégorie différente. Nous nous devons à nous-mêmes, autant qu'aux victimes, de ne pas renoncer à poursuivre leurs auteurs.

24. Enfin, concernant les combattants terroristes étrangers ayant participé à des actes de génocide, il va de soi qu'ils ne sauraient bénéficier d'une quelconque protection internationale à leur retour en Europe, comme l'affirme le paragraphe 4 de la Résolution 2091 (2016) et comme l'indique explicitement la Convention des Nations Unies du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Il me paraît souhaitable de le rappeler dans le projet de résolution présenté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

17. «These are the Crimes we are Fleeing», rapport de Human Rights Watch, octobre 2017, https://www.hrw.org/report/2017/10/03/these-are-crimes-we-are-fleeing/justice-syria-swedish-and-german-courts.