



Déclassifié*
AS/Jur (2017) 07
25 avril 2017
fjdoc07 2017

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

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

Note introductive

Rapporteur : M. Pieter OMTZIGT, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. La proposition de résolution sur laquelle repose le présent rapport a été déposée le 11 octobre 2016. Elle rappelle les crimes commis par Daech, considère qu'ils pourraient être qualifiés au moins de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, tout en restant ambiguë sur leur qualification ou non de génocide, et évoque la difficulté de porter cette question devant la Cour pénale internationale (CPI). Le Bureau a renvoyé cette proposition en commission le 25 novembre.

2. Avant cela, j'avais déposé une proposition de résolution qui souscrivait sans ambiguïté au point de vue antérieur de l'Assemblée, laquelle considérait que ces actes pouvaient être qualifiés de génocide¹. J'ai l'intention de conserver ce point de vue. La distinction est en effet importante : la reconnaissance du crime de génocide génère des obligations positives en droit international, notamment l'obligation de prendre des mesures faites aux États parties à la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 (ci-après « Convention contre le génocide de 1948 »). La communauté internationale a par conséquent, envers les victimes des atrocités commises par Daech, l'obligation morale et juridique d'apprécier la situation avec clarté et honnêteté et de faire résolument traduire en justice les auteurs de ces infractions dans la pleine mesure de leur crime. Il ne faut pas que l'Assemblée régresse vers une position plus faible.

3. Outre cette différence, les deux propositions partagent un objectif commun : trouver le moyen de surmonter les obstacles à la traduction en justice des membres de Daech et encourager la communauté internationale à prendre d'urgence des mesures efficaces en la matière. Cet objectif demeure le but premier de mon rapport.

2. Origine et évolution de Daech²

4. L'origine de Daech remonte au groupe Al Qaïda en Irak (AQI), établi par Abou Moussab Al-Zarkaoui en 2004 à partir d'un ancien groupe djihadiste irakien. En 2006, après la mort d'Al-Zarkaoui dans une frappe aérienne américaine, Al Qaïda en Irak a fusionné avec d'autres groupes djihadistes irakiens et s'est rebaptisé l'État islamique d'Irak. En 2011, l'État islamique d'Irak, désormais dirigé par Abou Bakr al-Baghdadi, s'est uni au groupe Jabhat Al-Nosra, affilié à Al Qaïda, qui combattait en Syrie. En 2013, cette alliance a volé en éclats et a laissé place à un nouveau groupe dominant, l'État islamique en Irak et en Syrie

* Document déclassifié par la Commission le 25 avril 2017.

¹ Doc. 14098 de l'APCE, proposition de résolution « Il est urgent de mettre fin au génocide commis par Daech et de veiller à punir ceux qui s'en rendent complices » du 22 juin 2016, présentée par Pieter Omtzigt et 27 de ses collègues.

² Sauf mention contraire, la description des origines et de l'évolution de Daech dans cette partie est tiré du rapport « *Rule of Terror: Living under ISIS in Syria* » de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, Nations Unies, 14 novembre 2014.

(EIS, également connu sous le nom de Daech). Daech donnait au départ la priorité à la création par la force d'un « État » par rapport à la lutte contre le Gouvernement syrien, ce qui l'a conduit à se heurter aux autres groupes armés, puis à se retirer dans ses bastions du nord-est de la Syrie, où il a regroupé ses moyens militaires et financiers. La conquête de territoires importants en Irak en juillet 2014 a considérablement augmenté les ressources de Daech et lui a permis de poursuivre son expansion en Syrie orientale, où la complexité du conflit en cours et le vide laissé par le pouvoir lui en donnaient la possibilité.

5. La rapide expansion de Daech montre que la communauté internationale avait au départ largement sous-estimé la menace qu'il représentait. Ses succès militaires aussi spectaculaires que soudains lui ont permis d'attirer une aide étrangère financière et matérielle, y compris sous forme de combattants étrangers. Les armes et le matériel destinés aux groupes modérés sont bien souvent arrivés entre les mains des extrémistes, et notamment de Daech, dont ils ont encore renforcé les capacités. Cette situation lui a permis d'étendre son contrôle sur des territoires et de s'emparer de leurs ressources économiques : en juin 2014, lors de la prise de Mossoul, Daech a fait main basse sur la somme en dépôt dans la Banque centrale d'Irak, qui pouvait se monter à 400 millions USD³ ; au sommet de son pouvoir, il contrôlait plus de 80 % des infrastructures pétrolières syriennes, dont il a tiré environ 500 millions USD en 2015, ce qui lui a assuré un revenu total d'environ 1 milliard USD⁴. Ses ressources économiques lui permettaient de rémunérer généreusement ses combattants, tout en continuant à attirer de nouvelles recrues. Début 2016, certaines informations indiquaient toutefois que Daech se trouvait en situation de déficit budgétaire et avait été contraint de réduire ses versements aux combattants et ses autres dépenses⁵.

6. Daech fonctionne selon une structure hiérarchique, dont le commandement est centralisé. À sa tête, Al-Baghdadi détient un pouvoir absolu, qui s'exerce au travers de divers organes, dont un conseil militaire et un réseau d'émirs et de commandants militaires régionaux et locaux, qui font régner une discipline stricte et assurent un contrôle complet du territoire. La structure dirigeante de Daech est dominée par les combattants étrangers⁶. Dans les régions placées sous son contrôle fonctionne un appareil administratif primitif : une police des mœurs et une police générale, des tribunaux et des organes chargés de gérer le recrutement, les relations tribales et l'éducation, ainsi que les quelques services élémentaires que lui permettent ses ressources financières. Le 22 juin 2014, Daech a proclamé le « califat », qui s'exerçait au départ sur les régions qu'il contrôlait dans le nord de l'Irak et à l'est de la Syrie, mais dont les prétentions territoriales portaient sur un espace géographique nettement plus important. Cette proclamation a davantage encore poussé de nouvelles recrues à adhérer à ce groupe.

7. Des dizaines de milliers de « combattants étrangers », qui ne sont pas ressortissants syriens ou irakiens, se sont rendus dans la région pour rejoindre Daech, bien que leur nombre et le flux de nouvelles recrues ait diminué depuis le point culminant de ses succès militaires de 2015, puisque les 31 500 combattants présents mi 2014 n'étaient plus début 2016 que 25 000⁷ ; en août 2016, d'après certaines informations, Daech ne comptait plus que 15 à 20 000 combattants au total⁸. Ces combattants étrangers proviennent d'au moins 86 pays : parmi les États membres du Conseil de l'Europe, les combattants étrangers sont issus majoritairement de France, d'Allemagne, de Russie, de Turquie et du Royaume-Uni ; en proportion du nombre d'habitants, d'importants contingents sont également venus de Belgique, de Bosnie-Herzégovine, du Danemark, de Suède et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». 3700 combattants proviennent uniquement de quatre pays européens : le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique et la France⁹. On considère que 20 à 30 % des combattants étrangers issus des pays occidentaux sont retournés chez eux¹⁰ ; cette proportion pourrait encore augmenter, puisque Daech continue à perdre du terrain, tandis que ses moyens ne cessent de se détériorer.

³ « *ISIS Is the World's Richest Terror Group, But Spending Money Fast* », NBC News, 20 mars 2015.

⁴ « *ISIS Losses By the Numbers* », Wilson Centre, 25 mars 2016. D'autres rapports laissent entendre que les recettes annuelles totales de Daech en 2015 se montaient à 2 milliards USD. Voir « *Global Terrorism Index 2016* », Institute for Economics and Peace.

⁵ « *ISIS faces budget crunch, cutting perks and trimming salaries* », Associated Press, 16 février 2016.

⁶ Il convient de noter que le procureur de la CPI a une opinion contraire sur ce point, qui joue un rôle important dans l'ouverture ou non d'une enquête : voir plus loin le paragraphe 20.

⁷ « *ISIS Losses By the Numbers* », op. cit.

⁸ « *ISIS ranks dwindle to 15,000 amid 'retreat on all fronts', claims Pentagon* », The Guardian, 11 août 2016.

⁹ « *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq* », The Soufan Group, décembre 2015.

¹⁰ Rapport de la Conférence de Munich sur la sécurité, 2016.

3. Les crimes commis par Daech

8. Dès 2014, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, spécialement créée par les Nations Unies, concluait que Daech, en sa qualité de groupe armé au sens de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et le droit international coutumier, avait commis une série de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité ; dans son rapport, la commission d'enquête qualifiait Daech de « groupe dans lequel règnent cohésion et coordination », dirigé par un « commandement responsable » doté d'une « structure hiérarchique », capable « d'imposer une discipline à ses membres et d'assurer la mise en œuvre coordonnée des décisions prises par sa direction ». « Les commandants [de Daech] ont délibérément choisi de perpétrer ces crimes de guerre et ces crimes contre l'humanité avec l'intention évidente de s'en prendre à des personnes, en sachant qu'il s'agissait de civils ou de personnes hors d'état de combattre. Ils sont pénalement responsables, à titre individuel, de ces crimes »¹¹.

9. Les mécanismes internationaux se sont montrés très prudents, à juste titre, pour déterminer si Daech avait commis précisément le crime de génocide. En août 2014, le Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la prévention du génocide et la Conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger se sont montrés particulièrement circonspects, en déclarant : « il est possible que les comptes-rendus que nous avons reçus sur les actes commis par « l'État islamique » soulignent un risque de génocide »¹². En mars 2015, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies a indiqué en des termes légèrement plus précis que, « à la lumière de l'ensemble des informations recueillies, on peut raisonnablement conclure que certains de ces faits [les attaques lancées par Daech contre des groupes religieux et ethniques] peuvent être constitutifs de génocide ». En particulier, « il ressort également de ces renseignements que l'EIIL a commis ces actes avec l'intention de détruire les yézidis en tant que groupe et qu'il s'agit d'agressions systématiques contre cette communauté, dont l'identité est fondée sur ses croyances religieuses. Si ces actes sont confirmés, ils pourraient être constitutifs de génocide »¹³.

10. L'appréciation des faits par la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a elle aussi évolué avec le temps, lorsque les preuves de la nature et de l'étendue des atrocités commises par Daech se sont accumulées. En août 2015, elle constatait les motifs religieux des exactions commises par Daech à l'égard de la communauté yézidie, qu'il considérait comme une communauté de païens et d'infidèles, et les violations des droits de l'homme particulièrement patentes dont les femmes et les jeunes filles étaient la cible¹⁴. Elle a également fait état des attaques discriminatoires caractéristiques de nature religieuse lancées contre les communautés chrétiennes¹⁵. Mais tout en réitérant la conclusion que le Daech avait commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, la commission d'enquête internationale ne qualifiait pas à ce stade ces actes de génocide¹⁶.

11. Le rapport de juin 2016 de la commission d'enquête internationale cherchait tout spécialement à déterminer si Daech avait commis un crime de génocide à l'encontre de la communauté yézidie en Irak. Compte tenu de l'accumulation des preuves disponibles à l'époque, la commission d'enquête internationale était désormais en mesure de faire un constat dépourvu d'ambiguïté : « l'État islamique en Irak et au Levant a commis et continue de commettre un crime de génocide, ainsi que de multiples crimes contre l'humanité et crimes de guerre, à l'encontre des yézidis. [...] L'EIIL cherche à détruire les yézidis de plusieurs manières prévues par les rédacteurs de la Convention sur le génocide de 1948 »¹⁷. La commission d'enquête internationale ne s'est pas penchée sur les atrocités commises à l'égard des autres minorités religieuses.

12. Les atrocités perpétrées par Daech comportent l'élément moral et l'élément matériel constitutifs de la définition du génocide donnée à l'article II de la Convention contre le génocide de 1948. Ces atrocités, qui englobent le meurtre, la torture, le viol, les violences sexuelles, la réduction en esclavage, les déplacements forcés et de nombreux autres crimes, correspondent à plusieurs actes énumérés à l'article II. Elles sont

¹¹ « *Rule of Terror: Living under ISIS in Syria* », Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, 14 novembre 2014, paragraphes 74-78.

¹² Déclaration d'Adama Dieng, Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, et de Jennifer Welsh, Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la responsabilité de protéger, sur la situation en Irak, 12 août 2014.

¹³ Rapport du Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, 13 mars 2015, A/HRC/28/18, paragraphes 16-17.

¹⁴ Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, 13 août 2015, A/HRC/30/48, paragraphes 110-117.

¹⁵ Ibid., paragraphes 120-122.

¹⁶ Ibid., paragraphes 172-173.

¹⁷ « *'They came to destroy': ISIS Crimes Against the Yazidis* », 15 juin 2016, A/HRC/32/CRP.2, paragraphes 201-202 (en anglais).

commises majoritairement à l'encontre de groupes religieux, par exemple les chrétiens, les yézidis et d'autres minorités religieuses, avec l'intention précise de détruire en tout ou partie ces groupes. Daech prend pour cible les minorités religieuses de Syrie et d'Irak, car il veut établir un État purement islamique et par conséquent supprimer tout pluralisme religieux dans la région.

13. Il convient de noter à quel point de nombreux facteurs de risque de génocide énoncés dans le « cadre d'analyse » du Conseiller spécial des Nations Unies pour la prévention du génocide correspondent aux circonstances dans lesquelles Daech commet ces actes ; citons, par exemple, la présence d'armes et d'éléments armés illégaux ; la motivation des acteurs dirigeants de Daech ; sa motivation à cibler un groupe et à le séparer du reste de la population ; son recours à une idéologie d'exclusion et à une construction des identités, réparties en « nous » et « eux » ; le fait de présenter un groupe cible comme un groupe indigne et inférieur, pour justifier les actes commis à son encontre ; l'environnement propice créé par le conflit armé en cours, qui facilite l'accès aux armes et la commission d'un génocide ; les preuves qui démontrent l'intention qu'a Daech de détruire en tout ou partie un groupe particulier ; la nature des atrocités commises, et notamment le viol systématique des femmes qui peut avoir pour but de donner une nouvelle identité ethnique aux enfants ou d'humilier et de terroriser ce groupe pour le diviser ; et, enfin, l'élimination ciblée des dirigeants des communautés et/ou des hommes et/ou femmes d'une catégorie d'âge particulière (la « génération future » ou la catégorie en âge de prendre les armes). Ces circonstances renforcent le sentiment confiant que l'attitude de Daech peut être qualifiée de génocide.

4. La position des acteurs nationaux et internationaux sur la question du génocide

14. À mesure que les preuves s'accumulaient et que la position des mécanismes de contrôle indépendants évoluait, un nombre croissant d'importants acteurs nationaux et internationaux sont également parvenus à la conclusion que Daech a commis un génocide. L'Assemblée parlementaire a été l'une des premières à conclure en janvier 2016 que Daech avait « commis des actes de génocide et d'autres crimes graves réprimés par le droit international » et à appeler les États membres « à respecter leurs obligations positives nées de la [Convention de 1948 contre le génocide], en prenant toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir un génocide »¹⁸. Le Parlement européen a adopté une résolution similaire le mois suivant, en déclarant que Daech commettait un génocide à l'encontre des chrétiens et des yézidis et en invitant instamment le Conseil de sécurité des Nations Unies à déférer cette question devant la CPI¹⁹.

15. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont adopté une position similaire. La Chambre des communes du Royaume-Uni, par exemple, a déclaré le 20 avril 2016 par un vote à l'unanimité de ses 278 membres qu'elle était convaincue que « les chrétiens, les yézidis et les autres minorités ethniques et religieuses d'Irak et de Syrie aux mains de Daech subissent un génocide » et a appelé le Gouvernement britannique « à saisir immédiatement le Conseil de sécurité des Nations Unies en vue de donner compétence à la CPI, afin que les auteurs de ces actes soient traduits en justice ». Le 8 décembre 2016, l'Assemblée nationale française a estimé que les violences et les crimes commis par Daech à l'encontre des chrétiens, des yézidis et des autres populations minoritaires satisfaisaient aux critères de la définition du génocide et a appelé le Gouvernement français à reconnaître officiellement ce génocide et à saisir le Conseil de sécurité des Nations unies de la question, afin qu'il donne mandat à la CPI de poursuivre les auteurs de ces crimes.

16. Un certain nombre de pays non européens ont également pris position. Le 14 mars 2016, la Chambre des représentants des États-Unis a adopté, à l'unanimité de ses 393 membres, une résolution qui qualifie de génocide les atrocités commises à l'encontre des chrétiens, des yézidis et des autres minorités ethniques et religieuses d'Irak et de Syrie. Le 17 mars 2016, le secrétaire d'État américain, dans un discours soigneusement pesé et mieux argumenté, a déclaré : « Daech est responsable d'un génocide commis à l'encontre de plusieurs groupes présents dans les régions placées sous son contrôle, notamment les yézidis, les chrétiens et les musulmans chiites. Daech commet un génocide par ses propres proclamations, par son idéologie et par ses actes, autrement dit par ce qu'il dit, par ce qu'il pense et par ce qu'il fait [...]. Daech tue les chrétiens parce qu'ils sont chrétiens, les yézidis parce qu'ils sont yézidis, les chiites parce qu'ils sont chiites ». Le secrétaire d'État a ensuite fait remarquer qu'il n'était « ni juge, ni procureur, ni membre d'un jury à propos des allégations de génocide, de crime contre l'humanité et de nettoyage ethnique commis par des

¹⁸ Résolution 2091 (2016) de l'APCE, « Les combattants étrangers en Syrie et en Irak », paragraphes 2 et 21.2. En octobre 2016, l'Assemblée a réaffirmé sa position en appelant les États membres à « remplir leur obligation positive, en droit international, de prévenir le génocide en cours en Syrie et en Irak » : voir la Résolution 2134 (2016), « Coopération avec la Cour pénale internationale: pour un engagement étendu et concret », paragraphe 8.

¹⁹ Résolution du Parlement européen du 4 février 2016 sur le massacre systématique des minorités religieuses par le soi-disant groupe "EIL/Daech", paragraphe 2.

personnes précises. En définitive, tous les faits doivent être mis en lumière par une enquête indépendante et par une décision de justice officielle rendue par une juridiction ou un tribunal compétent. Mais les États-Unis soutiendront résolument les initiatives qui visent à recueillir, établir documents à l'appui, conserver et analyser les preuves des atrocités commises et ils feront tout ce qui est en leur pouvoir pour que les auteurs de ces actes aient à en répondre »²⁰. Le Gouvernement canadien a réaffirmé le 16 juin 2016 qu'il reconnaissait le génocide des yézidis commis par Daech et la Chambre des communes du Canada a adopté à l'unanimité en octobre 2016 une résolution en ce sens.

5. La situation juridique de l'engagement des poursuites à l'encontre des membres de Daech

17. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il ne fait aucun doute que Daech ait commis une série de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité en Irak et en Syrie et il est de plus en plus admis qu'il a également commis un génocide. De tels actes relèvent de la compétence conférée à la CPI par les articles 5, 6, 7 et 8 du Statut de Rome. En vertu de l'article 28, les commandants militaires de Daech seraient responsables des crimes commis par leurs subordonnés, compte tenu de la structure hiérarchique de Daech et de la discipline interne rigoureuse qui y règne (voir plus haut les paragraphes 6 et 8). Il est peu probable que les subordonnés des forces militaires puissent invoquer l'exonération de responsabilité prévue pour les actes « commis sur ordre d'un supérieur », en raison, à tout le moins, du caractère manifestement illégal des ordres donnés²¹.

18. En vertu de l'article 12 du Statut de Rome, la CPI peut uniquement exercer sa compétence si le crime allégué a été commis sur le territoire d'un État partie ou par l'un de ses ressortissants, ou par le ressortissant d'un État ayant accepté la compétence de la CPI pour le crime en question. Dans le cas contraire, la CPI est compétente si le Conseil de sécurité des Nations Unies défère « la situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis » au procureur au titre de l'article 13, comme cela avait été le cas, par exemple, pour le Soudan et la Libye.

19. L'Irak et la Syrie ne sont pas parties au Statut de Rome et n'ont pas non plus accepté la compétence de la CPI. Cette dernière ne peut donc pas exercer de compétence territoriale pour tous les crimes pertinents commis dans ces pays. Mais, comme nous l'avons vu plus haut au paragraphe 7, de nombreux combattants étrangers, dont plusieurs milliers de ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe et d'autres États parties au Statut de Rome, ont rejoint les rangs de Daech et bon nombre d'entre eux auront pris part, à un degré ou à un autre, à la commission de crimes réprimés par le droit international. Cet élément pourrait conduire ces personnes à relever de la compétence de la CPI à titre individuel, même si les crimes qu'elles ont commis n'ont pas eu lieu sur le territoire d'un État relevant de sa compétence.

20. En vertu de l'article 53 du Statut de Rome, le procureur de la CPI, après avoir évalué les renseignements portés à sa connaissance, ouvre une enquête, à moins qu'il ne conclue qu'il n'y a pas de base raisonnable pour poursuivre ; pour prendre sa décision, il examine si les renseignements en sa possession fournissent une base raisonnable pour penser qu'un crime relevant de la compétence de la CPI a été ou est en voie d'être commis. Il peut à tout moment reconsidérer cette décision sur la base de nouveaux faits ou de nouvelles informations.

21. Le 8 avril 2015, le procureur a publié une « Déclaration à propos des crimes qui auraient été commis par l'EIIS ». Il y faisait remarquer que « les atrocités qui auraient été commises par l'EIIS constituent sans l'ombre d'un doute des crimes graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale et menacent la paix, la sécurité et le bien-être de la région en cause et du monde »²². Il a rappelé par ailleurs que, bien que la CPI ne jouisse pas d'une compétence territoriale sur ces crimes, elle pouvait néanmoins exercer sa compétence personnelle sur les auteurs supposés de ces actes qui sont ressortissants d'un État partie. Des milliers de combattants étrangers ont rejoint les rangs de Daech, et certains d'entre eux peuvent avoir pris part à la commission de crimes réprimés par le droit international, mais cette organisation est avant tout

²⁰ Lors de l'examen de la situation au Moyen-Orient effectué à l'occasion de la 7400^e réunion du Conseil de sécurité du 27 mars 2015, l'Autriche, l'Irak et la Nouvelle-Zélande ont qualifié les actes de Daech de génocide ; la Bulgarie, la Fédération de Russie, la Slovaquie et la Suisse partageaient apparemment ce point de vue.

²¹ CDI, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 48^e session (6 mai-26 juillet 1996) UN Doc A/51/10, 90.

²² Ce libellé rappelle celui de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, qui précise que « le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». Il peut donc s'entendre comme faisant obligation au Conseil de sécurité de déférer la situation au procureur de la CPI.

dirigée par des ressortissants irakiens et syriens, de sorte que les perspectives d'enquête et de poursuites à l'encontre des dirigeants les plus responsables semblent limitées. Elle concluait donc que, « au stade actuel, le fondement juridique nécessaire pour procéder à un examen préliminaire était trop étiqué ».

22. Dans sa déclaration, le procureur faisait par ailleurs remarquer que la décision d'États non parties au Statut de Rome (c'est-à-dire l'Irak et la Syrie) d'accepter la compétence de la CPI, ou du Conseil de sécurité de l'ONU de saisir la CPI pour qu'elle intervienne, était complètement indépendante de la volonté de la CPI. Elle soulignait également qu'il incombait en premier lieu aux autorités nationales d'enquêter sur les crimes commis à grande échelle et de poursuivre leurs auteurs, en ajoutant que le Bureau du procureur restait prêt à collaborer avec les États concernés pour apporter son soutien aux enquêtes et aux poursuites menées à l'échelon national. Le Bureau continuera en outre à recueillir tout renseignement supplémentaire sur les différentes positions occupées par les ressortissants d'États parties au sein de Daech qui pourrait l'amener à reconsidérer sa décision.

23. Le 17 décembre 2015, Global Justice Centre a écrit au procureur pour étayer les informations détaillées complémentaires sur les combattants étrangers et leur rôle au sein de Daech présentées par les organisations Yazda et Free Yazidi Foundation, afin de réunir les conditions nécessaires à l'ouverture d'un examen préliminaire du génocide et des autres crimes commis à l'encontre des yézidis par les ressortissants des États parties au Statut de Rome. Ce courrier rappelle la politique adoptée par le Bureau du procureur, telle qu'il l'énonce dans son Rapport sur les activités menées en 2015 en matière d'examen préliminaire, où il précise que le Bureau « étendra sa stratégie générale en matière de poursuites pour s'intéresser aux criminels de rang intermédiaire ou élevé, voire aux criminels de rang inférieur ayant acquis une grande notoriété, en vue de remonter en haut de la pyramide et d'atteindre les principaux responsables des crimes les plus graves. Le Bureau peut également envisager d'engager des poursuites contre des criminels de rang inférieur ayant commis des actes particulièrement graves et acquis une grande notoriété ». Il mentionne également l'importance que le procureur devrait accorder aux crimes assortis de violences sexuelles, de violences à l'égard des femmes ou de violences sur mineurs, conformément à l'article 54 du Statut de Rome et à la politique adoptée par le Bureau au sujet des crimes sexuels et à caractère sexiste.

6. Surmonter les obstacles juridiques à l'engagement de poursuites à l'encontre des membres de Daech

24. Il existe trois moyens évidents de surmonter les obstacles à l'exercice par la CPI de sa compétence pour les crimes commis par Daech : premièrement, la Syrie et/ou l'Irak acceptent la compétence de la CPI ; deuxièmement, le Conseil de sécurité défère la situation au procureur de la CPI ; et, troisièmement, le procureur décide d'ouvrir une enquête sur les crimes commis par les ressortissants d'un État partie au Statut de Rome ou qui a accepté la compétence de la CPI.

25. La première de ces trois solutions n'est pas réaliste. La deuxième est improbable, car elle concernerait l'ensemble de la « situation » dans laquelle les crimes ont été commis. Comme de graves allégations ont également été formulées au sujet d'actes commis par certains membres permanents du Conseil de sécurité ou par leurs alliés²³, ceux-ci risquent de se montrer réticents à charger la CPI d'ouvrir une enquête qui donnerait lieu à l'examen, non seulement des crimes de Daech, mais également des éventuelles infractions commises par d'autres acteurs au cours du conflit plus général. Cela signifie qu'un ou plusieurs membres permanents pourraient avoir des raisons d'opposer leur veto à la décision de déférer la situation à la CPI. Le 22 mai 2014, un projet de résolution du Conseil de sécurité visant à déférer la situation en Syrie à la CPI s'est heurté au veto de la Russie et de la Chine, alors même que les 13 autres membres – y compris les États membres du Conseil de l'Europe que sont la France, la Lituanie, le Luxembourg et le Royaume-Uni – avaient voté en faveur de ce projet. Aucune tentative de déférer la situation en Syrie et/ou en Irak à la CPI n'a été faite par la suite et les initiatives de la communauté internationale visent à retenir d'autres solutions pour pouvoir engager des poursuites à l'encontre des auteurs des atrocités commises en Syrie.

26. La troisième solution envisageable permettant des poursuites devant la CPI, qui ne serait que partielle puisqu'elle se limiterait aux auteurs supposés ressortissants d'un État pour lequel la CPI a compétence, présente néanmoins plusieurs avantages importants. L'enquête du procureur permettrait d'établir des éléments de preuve, notamment les dépositions de témoins, qui satisfassent aux critères requis pour leur présentation devant un tribunal, y compris devant les juridictions nationales. Quand bien même aucune poursuite ne serait engagée par la suite, ces éléments de preuve constitueraient un témoignage historique fiable des événements survenus. Si le procureur décidait de retenir des chefs d'accusation, cela marquerait

²³ Comme, par exemple, lors de la 7777^e réunion du Conseil de sécurité du 25 septembre 2016.

le début d'une justice rendue aux victimes, permettrait la condamnation des auteurs de ces crimes et renforcerait la pression politique exercée sur le Conseil de sécurité pour le conduire à déferer la situation à la CPI.

27. L'autre moyen d'obtenir que justice soit rendue pourrait être la création d'un tribunal ad hoc. Depuis février 2015, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, consciente de l'absence de consensus entre les membres du Conseil de sécurité sur la question de la saisine de la CPI, recommande de déferer la situation à un tribunal ad hoc²⁴ ; la résolution de mars 2016 de la Chambre des représentants des États-Unis a également appelé à la « création et au fonctionnement de tribunaux adéquats ». Il existe diverses possibilités. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté des résolutions établissant des tribunaux pénaux internationaux ad hoc à deux reprises par le passé, pour l'ex-Yougoslavie en 1993 et pour le Rwanda en 1996. Diverses juridictions spéciales ont également été constituées sur la base d'accords passés entre les autorités nationales de l'État dans lequel les crimes avaient été commis et les Nations Unies, comme le Tribunal spécial pour le Sierra Leone, créé en 2002, et le Tribunal spécial pour le Liban, constitué en 2007. L'autre modèle envisageable pourrait être celui des mécanismes juridictionnels « hybrides » mis en place au sein des appareils judiciaires nationaux – comme les Formations spéciales pour les crimes graves commis au Timor oriental, créées en 2000, et les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, établies en 2001, ou la Chambre spéciale pour les crimes de guerre du Tribunal d'Etat de Bosnie-Herzégovine, constituée en 2004 – dans lesquels siègent des juges internationaux et des juges nationaux.

28. Mais comme l'a fait remarquer le procureur de la CPI, il incombe avant tout aux autorités nationales d'enquêter et d'engager des poursuites au sujet des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des génocides, la CPI n'intervenant que lorsque les États n'agissent pas. Selon Amnesty International, l'immense majorité des États membres des Nations Unies ont légiféré de manière à prévoir une compétence universelle pour au moins l'un de ces crimes, même si cela ne signifie pas nécessairement qu'ils sont en mesure d'agir de manière effective pour faire appliquer le droit pénal international, en raison des obstacles que présente leur législation²⁵. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a fait observer dès février 2015 que plusieurs États sont disposés à ouvrir des enquêtes et à engager des poursuites à l'encontre de leurs propres ressortissants et que certains d'entre eux se sont montrés prêts à exercer une compétence universelle à l'encontre de leurs propres ressortissants ; elle a invité instamment la communauté internationale à appliquer le principe de compétence universelle pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites à l'encontre des auteurs supposés de crimes²⁶. Plus récemment, l'Assemblée générale des Nations Unies a salué les initiatives prises par les États pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites à l'encontre des auteurs des crimes commis en Syrie, a invité instamment les autres États à faire de même et a encouragé le partage des informations entre États²⁷.

29. Que les auteurs des crimes commis par Daech soient poursuivis devant les juridictions nationales ou internationales, la réunion des éléments de preuve demeure une tâche essentielle : le Conseiller spécial pour la prévention du génocide, par exemple, a appelé à ce que « tous les éléments de preuve des activités criminelles soient soigneusement établis document à l'appui et conservés pour être examinés ultérieurement par un tribunal »²⁸. La Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a joué un rôle particulièrement important à cet égard, notamment en établissant des listes des auteurs supposés de ces crimes. Cette commission, ainsi que le procureur de la CPI, ont fait part de leur volonté de partager les éléments de preuve dont ils disposent avec les autorités nationales. Le 21 décembre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de créer un « Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables »²⁹. Ce nouveau mécanisme coopérera étroitement avec la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne « pour ce qui est de recueillir, de regrouper, de préserver et d'analyser les éléments de preuve attestant de violations du droit international humanitaire,

²⁴ A/HRC/28/69, paragraphe 146(b), A/HRC/32/CRP.2, paragraphe 207(a) et A/HRC/34/CRP.3, paragraphe 120(c).

²⁵ « *Universal Jurisdiction: A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update* », IOR 53/019/2012.

²⁶ A/HRC/28/69, paras 102-107 and 145(a).

²⁷ Résolution de l'AGNU 71/248, paragraphe 3.

²⁸ Déclaration d'Adama Dieng, Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, sur la situation à et autour de Mossoul (Irak), 1er novembre 2016.

²⁹ La création de ce nouveau mécanisme a fait suite à l'événement organisé dans le cadre de la campagne « Traduire Daech en justice » par les ministres des Affaires étrangères du Royaume-Uni, de la Belgique et de l'Irak au cours de la réunion du 19 septembre 2016 de la 71^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a appelé à réunir et à conserver les éléments de preuve en la matière.

de violations du droit des droits de l'homme et d'atteintes à ce droit, et de constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international devant des cours ou tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux, qui ont ou auront compétence pour connaître de ces crimes conformément au droit international »³⁰. Il convient cependant de noter que son mandat s'étend uniquement à la Syrie, pour les actes commis depuis 2011 non seulement par Daech mais également par toutes les parties au conflit, et qu'il n'englobe pas l'Irak. Un mécanisme similaire devrait être mis en place pour les atrocités commises par Daech en Irak. En outre, les États peuvent également contribuer à recueillir des éléments de preuve, par exemple en mettant en œuvre la recommandation de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, qui préconise que les États mettent leur expertise au service de ceux qui leur en font la demande pour contribuer à la conservation et à la documentation des sites de charniers³¹.

7. Conclusions

30. Daech a commis certains des crimes les plus épouvantables que le monde ait connus ces dernières années, qui constituent sans le moindre doute des crimes réprimés par le droit international. Il n'a pas été possible de traduire en justice leurs auteurs en Syrie ou en Irak, les deux pays dans lequel ces crimes ont été commis. Il n'a pas davantage été possible de porter ces affaires devant la CPI, car, d'une part, ni la Syrie, ni l'Irak n'a accepté sa compétence, d'autre part, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas déféré la situation à la CPI et, enfin, le procureur de la CPI a décidé de ne pas ouvrir d'enquête au sujet des auteurs supposés de ces actes qui relèvent de la compétence de la CPI. Alors que certains États ont fait de louables efforts pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites à l'encontre des auteurs des crimes commis par Daech en exerçant une compétence universelle, ces démarches sont loin de suffire à rendre justice aux victimes ou à exprimer la condamnation de la communauté internationale. Daech continue d'agir dans une impunité scandaleuse et la réaction de la communauté internationale dans son ensemble demeure manifestement inadéquate.

31. La reconnaissance politique générale de la commission d'un génocide par Daech permettrait d'y parvenir, en transformant un cercle vicieux en un cercle vertueux. Les juridictions sont à l'heure actuelle incapables de se prononcer de manière définitive sur la question, faute de compétence ou de preuves ; mais en l'absence d'une telle décision, de nombreux États ne respectent pas les obligations positives qui leur sont faites par la Convention contre le génocide de 1948. La reconnaissance du génocide par les États à la suite d'une action concertée menée par eux conformément à leurs obligations pourrait donner à la CPI en particulier la possibilité et les moyens de traduire les membres de Daech en justice. L'allégation de génocide présente bien entendu une gravité particulière et ne doit pas être formulé à la légère, mais il existe désormais des éléments de preuve plus que suffisants pour justifier l'utilisation politique de ce terme, comme le montrent les positions adoptées par un nombre croissant d'instances nationales et internationales. Par ailleurs, le fait de désigner les actes commis par Daech en utilisant la qualification politique générale de génocide, tout en ayant des conséquences juridiques pour la communauté internationale, ne serait en rien préjudiciable à l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de Daech, même si cette qualification peut être essentielle au cas où les auteurs de ces actes devaient être traduits en justice.

32. En attendant, la communauté internationale doit veiller à ce que les éléments de preuve indispensables à l'engagement d'éventuelles poursuites à l'encontre des membres de Daech, que ce soit devant des juridictions nationales ou internationales, soient réunis et conservés en respectant les critères de recevabilité requis. Tout comme les criminels de guerre nazis sont poursuivis aujourd'hui encore pour leurs crimes de haine, il importe que la justice ne trouve pas le repos jusqu'à ce que les criminels de Daech, qu'il s'agisse des acteurs principaux ou de leurs complices, répondent de leurs crimes et soient condamnés pour ceux-ci.

³⁰ Résolution de l'AGNU 71/248, paragraphe 4.

³¹ A/HRC/32/CRP.2, paragraphe 211(c).