



UNION INTERPARLEMENTAIRE
112^{ème} Assemblée et réunions connexes
Manille, 31 mars - 8 avril 2005



Première Commission permanente
Paix et sécurité internationale

C-I/112/R-rev
11 février 2005

**LE ROLE DES PARLEMENTS DANS L'ETABLISSEMENT ET LE FONCTIONNEMENT DE
MECANISMES PROPRES A ASSURER LE JUGEMENT ET LA CONDAMNATION DES
CRIMES DE GUERRE, DES CRIMES CONTRE L'HUMANITE, DU GENOCIDE ET
DU TERRORISME, POUR QU'ILS NE RESTENT PAS IMPUNIS**

*Rapport établi par les co-rapporteurs
Mlle Houria Bouhired (Algérie)
M. Jorge Argüello (Argentine)*

I. La justice : un besoin et une nécessité face aux atrocités

1. La justice est un idéal qui implique responsabilité et équité dans la protection et la préservation des droits ainsi que dans la prévention et la répression des crimes. La justice, concept inhérent à toutes les cultures nationales, exige que les droits des accusés, les intérêts des victimes et la paix de la société dans son ensemble soient pris en compte par le biais de mécanismes judiciaires. Lesdits mécanismes peuvent être de nature officielle et/ou coutumière.
2. Justice et paix ne sont pas des notions antagonistes mais complémentaires. L'expérience accumulée ces dix dernières années montre clairement qu'il n'est possible de raffermir la paix au sortir d'un conflit que si la population est convaincue que les abus dont elle a été victime seront pris en compte. Aussi la question n'est-elle pas de savoir s'il faut promouvoir la justice et la transparence mais plutôt comment et quand. A l'évidence, l'examen d'événements passés, le rétablissement de l'état de droit et le soutien à la démocratie sont des processus qui demandent du temps dans des pays aux institutions dévastées, aux ressources épuisées, où la sécurité laisse à désirer et où la population est divisée et profondément bouleversée. Il n'en demeure pas moins que ces tâches sont impératives et réalisables.
3. Pour assurer la justice, il faut s'attaquer aux obstacles multiples auxquels elle se heurte, notamment l'absence de volonté politique de réformes, l'absence d'un système judiciaire indépendant, l'insuffisance des savoir-faire techniques, la carence des ressources matérielles et financières, la méfiance dans laquelle les citoyens tiennent les pouvoirs publics, le non-respect des droits de l'homme et autres entraves à la paix et à la sécurité, comme le racisme, la xénophobie et autres formes d'intolérance qui engendrent des violations flagrantes du droit international.

4. A cet égard, la *justice de transition* doit être considérée comme un mécanisme approprié pour y parvenir, dans la mesure où sa mise en oeuvre fait intervenir des processus juridiques de nature à aider un pays en phase de transition politique à faire face à ces vestiges du passé que sont les violations des droits de l'homme, les violences ou autres formes d'oppression. Les projets de mise en oeuvre d'une justice de transition, destinés à promouvoir la justice, la paix et la réconciliation, peuvent prendre des formes diverses. Il peut s'agir, par exemple, de poursuivre les individus auteurs de violations des droits de l'homme, d'assurer réparation aux victimes, de lancer des initiatives de recherche de la vérité, de réformer les institutions gouvernementales ou d'écarter du pouvoir les auteurs de violation des droits de l'homme.

II. Jalon important dans la quête internationale de justice : la mise en place d'un cadre juridique crédible

Création d'un corpus international de lois

5. Sur une période de plus de cinquante ans, la communauté internationale s'est dotée d'un corpus de lois positives et crédibles dans sa quête de justice, notamment les textes relatifs aux droits de l'homme et à la justice pénale. Ce corpus comporte également des normes humanitaires internationales qui exposent en détail les règles visant à protéger les victimes de conflits armés et à restreindre les moyens et méthodes de guerre. De plus, la communauté internationale a mis en place des mécanismes propres à faire respecter lesdites règles. Ainsi, le droit humanitaire tient les individus responsables des violations qu'ils commettent ou des ordres qu'ils donnent dans ce sens. Les crimes de guerre constituent l'une des violations les plus graves du droit humanitaire. Les actes spécifiques constitutifs de tels crimes sont énumérés par les Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre et leur protocole additionnel I de 1977.
6. Les crimes de guerre sont qualifiés par le droit humanitaire et couverts, entre autres, ainsi que les crimes contre l'humanité et le génocide, par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (ci-après appelé Statut de Rome), alors que les dispositions du droit international en matière de terrorisme découlent d'un corpus différent. Cependant, lesdites dispositions établissent des obligations dérivées du droit international général. Les sources de ces dispositions sont les 12 conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, renforcés au niveau régional par la Convention interaméricaine sur le terrorisme, la Convention européenne pour la répression du terrorisme conclue sous les auspices du Conseil de l'Europe et la Convention de Shanghai sur la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme.
7. Le droit international coutumier doit aussi être sérieusement pris en considération car il lie toutes les nations, indépendamment de leur adhésion expresse à des pratiques ou traités internationaux. Le droit international coutumier est le résultat de l'application générale et systématique de certaines pratiques par les Etats, qui ressentent une obligation juridique. Les principes de ce droit coutumier ont été codifiés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui prévoit

notamment que des dispositions d'un traité peuvent lier un Etat non partie à titre de règle coutumière du droit international.

La mise en place de tribunaux internationaux et de la Cour pénale internationale

8. Dans les années 1990, une série d'initiatives internationales a donné une impulsion aux efforts visant à juger les crimes internationaux les plus graves commis dans des sociétés dévastées par la guerre. Incontestablement, la création ultérieure de la Cour pénale internationale (CPI) représente un tournant dans ce combat pour la justice. Un événement qui confirme le principe selon lequel les crimes les plus graves, commis à l'encontre de la communauté internationale dans son ensemble, ne doivent pas rester impunis.
9. La CPI doit :
 - traduire en justice les personnes qui ont bafoué les droits de l'homme ou le droit humanitaire;
 - mettre fin à de telles violations et empêcher qu'elles se reproduisent;
 - rendre justice et dignité aux victimes et garder trace des événements passés;
 - dissuader ceux qui seraient tentés de commettre de tels crimes en montrant qu'il n'existe pas pour eux de refuge;
 - promouvoir une réconciliation et une paix durables au plan national;
 - ouvrir la voie à des solutions non militaires en rétablissant l'état de droit;
 - donner aux victimes et à leurs familles la possibilité d'obtenir justice et de connaître la vérité, et amorcer un processus de réconciliation;
 - être assurée de l'indépendance et de l'objectivité en tant qu'institution internationale fondée sur des conventions multilatérales.
10. Outre les crimes pour lesquels la Cour a compétence, de nouveaux types d'agissements (blanchiment d'argent, trafic de drogue, corruption et cybercriminalité) sont apparus qui apportent soutien financier, moral, matériel et stratégique aux auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocide et d'actes terroristes. Autant de nouveaux phénomènes qui inquiètent la communauté internationale. Des progrès ont cependant été accomplis dans la lutte contre ces fléaux, notamment par l'élimination du secret bancaire dans l'Union européenne, l'adoption d'une convention européenne sur la cybercriminalité et la mise en place d'un cadre international de coopération dans la lutte contre le terrorisme.
11. Le Statut de Rome est la première convention internationale qui contienne une définition du crime contre l'humanité. Onze types d'actes y sont définis comme des crimes contre l'humanité. L'un des acquis les plus significatifs du Statut de Rome réside dans la manière dont la question des agressions visant les femmes y est traitée. Le Statut qualifie les crimes sexuels contre les femmes de violation du caractère sacré du corps de la femme. Il est de la plus haute importance que "le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée et toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable" soient clairement énoncés dans la définition des "crimes contre l'humanité" et des "crimes de guerre".

III. D'abord la justice au niveau national

12. Certains tribunaux internationaux ont été mis en place pour statuer sur les crimes commis dans les sociétés dévastées par la guerre, mais leur contribution à la création d'instances nationales durables, chargées de l'administration de la justice, a été plutôt limitée.
13. A l'évidence, il ne s'agit pas de créer de nouveaux mécanismes internationaux qui viendraient se substituer aux structures nationales. La CPI elle-même rappelle sans cesse que le combat contre l'impunité commence d'abord et avant tout au niveau national. Quant au Statut de Rome, il stipule que chaque Etat a l'obligation d'exercer sa juridiction pénale sur les auteurs de crimes internationaux. Plus précisément, le Statut de Rome stipule, en vertu du principe de complémentarité, qu'il incombe aux Etats, au premier chef, de poursuivre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et génocides, et que la CPI n'assume cette responsabilité que lorsque l'Etat partie n'a pas la volonté ou la capacité de le faire. A ce propos, il convient de mentionner aussi le nombre sans précédent de cas portés devant les tribunaux nationaux d'Etats tiers ces dernières années au titre du principe d'universalité, concept ancré dans le droit international et codifié dans les instruments des Nations Unies. En vertu de ce principe, certains crimes sont considérés comme étant si graves que tous les pays ont intérêt à ce qu'ils soient poursuivis et que les pays peuvent donc agir en conséquence, même s'il n'y a pas de lien direct entre le crime et le pays où les poursuites sont engagées. A l'instar de la CPI, cette compétence à caractère exceptionnel est légitimement réservée aux cas où le système judiciaire du pays où les violations se sont produites ne peut pas ou ne veut pas engager des poursuites.
14. Nulle initiative visant à renforcer l'Etat de droit ne peut réussir si elle est imposée de l'étranger. En conséquence, les organisations internationales compétentes et la communauté internationale, faisant preuve de solidarité, doivent nouer un dialogue véritable avec les institutions nationales, notamment les parlements, de manière à analyser les besoins et capacités nationaux et à tirer profit, en particulier, des savoir-faire disponibles dans l'Etat concerné. A cet égard, les Nations Unies recourent de plus en plus aux stratégies d'évaluation des Etats concernés et procèdent à des consultations auxquelles les parties nationales intéressées - magistrats, sociétés civiles, associations professionnelles, chefs coutumiers et groupes importants tels que les femmes, les enfants, les minorités, les exclus et les réfugiés - prennent une part active et importante. Cette évaluation est particulièrement importante lorsque des dirigeants accédant au pouvoir à la suite d'un conflit armé ont eux-mêmes commis des crimes graves. Sous le prétexte de promouvoir la paix, ces dirigeants prennent souvent des mesures d'amnistie pour les auteurs des crimes auxquels la prescription ne s'applique pas.
15. Même si le système judiciaire national est généralement considéré comme le meilleur instrument du renforcement de l'état de droit à long terme, bien des nations, voire la plupart, n'ont tout simplement pas les moyens nécessaires pour faire face à des violations généralisées des droits de l'homme. Non seulement, elles

font face à des contraintes financières mais il n'est pas rare que les auteurs de ces crimes soient politiquement puissants; ce sont souvent des responsables gouvernementaux ou judiciaires. Aussi, lorsque l'on propose que la communauté internationale se montre solidaire des institutions nationales, faut-il veiller à ce que le renforcement des capacités nationales d'administration de la justice n'ait pas la priorité sur l'identification des auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocide et d'actes terroristes afin qu'ils soient écartés du pouvoir.

IV. Rôle et responsabilités spécifiques du parlement

Ratification du Statut de Rome

16. Le Statut de Rome a déjà été ratifié par 97 Etats. Il est indispensable que tous les Etats dont les parlements sont membres de l'UIP et qui n'ont pas encore ratifié le Statut le fassent dans les meilleurs délais. A l'évidence, le rôle du parlement est de la plus haute importance en la matière car, dans nombre de pays, l'approbation des législateurs est requise pour que le pouvoir exécutif contracte des obligations par le biais d'un traité et pour que le judiciaire le fasse respecter.
17. Le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté, le 16 juin 2003, une Position commune renforçant le soutien de l'Union européenne à la CPI. Dans son article 1, la Position commune stipule que la "Cour pénale internationale constitue, aux fins de prévenir et de réprimer la commission des crimes graves relevant de sa compétence, un moyen essentiel pour promouvoir le respect du droit humanitaire international et des droits de l'homme, et donc pour garantir la liberté, la sécurité, la justice et l'état de droit, ainsi que pour contribuer au maintien de la paix et au renforcement de la sécurité internationale, conformément aux buts et principes de la charte des Nations Unies". De même, les membres de l'Union européenne se sont engagés, dans leurs négociations et le dialogue politique avec d'autres Etats, à tout mettre en œuvre pour promouvoir l'adhésion la plus large au Statut de Rome et à offrir une assistance technique et financière permettant de mener à bien le travail législatif nécessaire à l'adhésion d'autres Etats.

Inscription dans la loi des obligations découlant du Statut de Rome et autres traités pertinents, en particulier pour ce qui concerne la qualification des crimes et les procédures pénales

18. On ne peut, en général, faire directement respecter les traités définissant les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Il faut que ces traités soient inscrits dans le système juridique national de l'Etat concerné pour qu'ils soient applicables par le judiciaire.
19. Le droit humanitaire fait obligation aux Etats d'adopter des lois nationales qui interdisent et répriment les crimes de guerre, soit au moyen de lois séparées, soit par modification de lois existantes. Cette législation doit s'étendre à toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui commettent ou ordonnent des crimes de guerre, et aux situations dans lesquelles les violations découlent de

l'absence de réaction, là où la loi en prescrit une. Cette législation doit enfin couvrir les actes commis sur le territoire de l'Etat et en dehors de celui-ci.

20. Par ailleurs, en vertu du Statut de Rome, les Etats parties sont tenus de mettre en place les dispositions pénales nécessaires, entre autres, en qualifiant les crimes relevant de la compétence de la CPI.

La coopération internationale pour garantir la justice

21. En vertu du Statut de Rome, les Etats sont tenus de coopérer avec la CPI et donc de mettre en place les procédures nécessaires à une telle coopération au niveau national. Les parlements doivent être incités à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que la CPI dispose des fonds, des capacités, des informations et du soutien nécessaires à l'instruction, à la poursuite et au jugement des personnes ayant assumé la plus grande responsabilité en cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide.
22. En outre, plusieurs traités (par exemple, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) font obligation aux Etats parties de prendre les dispositions visant à faire respecter le principe *aut dedere, aut judicare*, selon lequel l'Etat qui n'ordonne pas l'extradition est obligé de poursuivre. De même, aux termes du droit humanitaire international, les Etats sont dans l'obligation de rechercher et de poursuivre les présumés coupables de graves violations des Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre et de leur Protocole additionnel I de 1977, ou les présumés coupables de crimes de guerre, et de les poursuivre ou de les extraditer pour qu'ils soient jugés dans un autre Etat. C'est la raison pour laquelle les Etats sont tenus de mettre en place des mécanismes permettant de faire efficacement appliquer ce principe et d'établir, plus généralement, un cadre propice à la coopération judiciaire avec d'autres Etats en la matière.

Lutte contre le terrorisme

23. Les parlements qui ne l'ont pas encore fait doivent ratifier les 12 traités internationaux sur le terrorisme et en incorporer les dispositions à leur législation nationale, notamment pour ce qui concerne la qualification des crimes et la mise en place de procédures visant à faire respecter le principe *aut dedere, aut judicare*.
24. En outre, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies prescrit des tâches supplémentaires devant être effectuées par les Etats dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.
25. A l'évidence, la répression doit être le premier souci de la justice. Il est donc essentiel de créer et de mettre en œuvre des mécanismes de répression des activités terroristes. Là encore, les parlements ont un rôle essentiel à jouer.

Des partenariats efficaces entre parlements et autres institutions nationales et instances internationales : une nécessité

26. Mettre l'accent exclusivement sur une institution nationale donnée, ignorer la société civile, revient à compromettre la quête de justice. Aussi les stratégies parlementaires visant à créer des mécanismes de poursuite et de répression des crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide et actes terroristes doivent-elles être globales, sous peine d'être inefficaces. Elles doivent associer – tant dans la phase de définition que d'application – toutes les institutions concernées par la justice, qu'elles soient officielles ou officieuses.
27. Aussi les parlements doivent-ils soutenir tous les groupes concernés par la réforme judiciaire, qui contribuent à renforcer les capacités du judiciaire, renforcent les consultations nationales sur la réforme judiciaire et comblent les éventuelles lacunes de l'état de droit. Ce sont ces lacunes qui, le plus souvent, aboutissent à l'impunité et se multiplient dans les sociétés déchirées par des conflits.

Nécessité d'enquêter sur l'origine des violations des droits de l'homme

28. En plus de se préoccuper de la mise en place de mécanismes permettant de poursuivre les crimes internationaux graves, les parlementaires doivent aussi examiner et traiter les causes premières des graves atteintes aux droits de l'homme. Mettre fin à l'impunité peut certes avoir un effet préventif général mais il ressort clairement des exemples nationaux que l'application rigoureuse de la loi ne fait pas disparaître la criminalité. Le combat contre le terrorisme et autres violations des droits de l'homme exige une approche préventive qui s'attaque aux causes sous-jacentes de tension que sont notamment les disparités économiques, la discrimination et l'injustice sociale.