

N° 247

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de résolution européenne de M. Bruno RETAILLEAU et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak,*

Par M. Bernard FOURNIER,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fourmier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 156 et 217 (2018-2019)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	7
<b>A. LA DÉFAITE TERRITORIALE DE L'ETAT ISLAMIQUE</b> .....	7
<b>B. LA QUESTION DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE</b> .....	8
<b>C. QUELLE JUSTICE POUR LES CRIMES DE L'ETAT ISLAMIQUE ?</b> .....	9
1. <i>L'impossibilité du recours à la Cour pénale internationale</i> .....	9
2. <i>La difficulté, pour l'heure, de l'instruction par le système pénal irakien</i> .....	10
3. <i>La mise en place d'un dispositif spécifique</i> .....	11
<b>II. LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	11
<b>III. LES OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	12
<b>IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	12
<b>V. CONCLUSION</b> .....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	15
<b>TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	21
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	23



---

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est saisie de la proposition de résolution européenne n° 156 (2018-2019), sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat.

Cette proposition a pour objet d'inciter l'Union européenne à favoriser la mise en place, en Irak, d'une justice transitionnelle à dimension internationale. Il s'agit de faciliter le passage de l'Irak de l'état de guerre civile, où l'a plongé l'émergence du califat de l'Etat islamique, à un Etat de droit, caractérisé par la paix civile et le respect des droits fondamentaux des individus, notamment ceux des minorités religieuses et ethniques qui ont été persécutées par l'Etat islamique.

La situation des minorités irakiennes, si elle leur est très spécifique, rappelle aux Européens les souvenirs douloureux de la barbarie nazie, mais aussi, plus récemment, des exactions commises lors des conflits des Balkans.

L'histoire récente de l'Europe exprime la volonté des peuples qui la composent de dépasser les conflits récurrents qui l'ont déchirée, pour bâtir un espace de paix durable et partagée. Cette construction de l'Europe n'a pu se faire sans un dépassement, par l'action de la justice, des crimes commis. Il a fallu les nommer, les juger, en condamner les auteurs principaux à défaut de condamner des nations dans leur ensemble, y apporter réparation lorsque c'était possible et seulement alors, envisager le pardon et la construction d'un avenir commun.

C'est ce qui est en jeu avec la justice transitionnelle en Irak : la nécessité de nommer les crimes et d'en punir les principaux responsables pour pouvoir reconstruire le pays sur des bases pacifiées, qui permettent à la fois d'écartier la tentation de la vengeance, de la part des victimes, et de réduire le risque de nouvelles persécutions à l'avenir.

Il convient toutefois d'inscrire cet effort dans le cadre de l'indispensable retour de l'Etat irakien à une pleine souveraineté sur son territoire, qui est aussi une condition de la victoire définitive sur l'Etat islamique, de la reconstruction et du retour à une paix civile durable.



---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

#### A. LA DÉFAITE TERRITORIALE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE

La question du jugement et de la sanction des crimes commis par l'Etat islamique n'a de sens que dès lors que le Gouvernement irakien a pu reprendre le contrôle de l'essentiel de son territoire. Il convient toutefois de regarder cette amélioration avec une grande prudence, pour deux raisons :

- l'Etat islamique n'a pas été entièrement territorialement éradiqué d'Irak ;
- dans le reste du pays, là où le Gouvernement, avec l'aide de la coalition internationale et notamment de la France, a repris le contrôle, les combattants de Daech n'ont pas tous été éliminés. Nombre d'entre eux ont plongé dans la clandestinité et pourraient soit commettre des attentats, soit tenter de reprendre le contrôle de certaines zones si le Gouvernement devait, à un moment, relâcher son effort.

Il n'en reste pas moins que l'heure est à commencer la reconstruction de l'Irak. Cette reconstruction ne peut être seulement économique et matérielle ; les enjeux dans ce domaine sont naturellement colossaux, et la France entend y prendre sa part.

Mais la reconstruction du pays passe aussi, et peut-être même d'abord, par la **reconstruction politique de l'Etat**. Cela signifie le rétablissement des institutions, et à ce titre la tenue des élections législatives en mai 2018 a marqué une étape importante. Le Gouvernement irakien est toujours en cours de constitution, deux ministères n'étant pas encore pourvus à ce jour.

La reconstruction de l'Etat passe aussi par le **rétablissement et le fonctionnement normal du système judiciaire**. Naturellement, dans tous les pays du monde ayant connu des guerres civiles, la question du jugement des crimes commis pendant le conflit est posée. La caractéristique des guerres civiles, comme le terme l'indique lui-même, est qu'elles opposent des factions d'un même pays, et que les populations civiles, loin d'être exposées aux seuls dommages collatéraux d'un conflit conventionnel, deviennent elles-mêmes les cibles des combattants.

Dans le cas de l'Etat islamique, il s'est agi d'éliminer tous ceux qui n'étaient pas pratiquants d'un islam sunnite fondamentaliste, à commencer par les chiites, mais aussi tous les sunnites qui refusaient l'instauration d'un

califat djihadiste, et bien sûr plus encore tous les non-musulmans que pouvait compter l'Irak. Or l'Irak est, depuis des millénaires, un creuset des peuples et des religions, où toutes les religions du Moyen-Orient et mêmes certaines religions d'origine africaine étaient représentées.

Naturellement, et votre commission a eu l'occasion d'y consacrer des travaux, c'étaient le cas des chrétiens d'Irak. Si leur nombre n'a cessé de décroître dans les années récentes, du fait de la dictature de Saddam Hussein d'abord, des guerres et destructions du pays ensuite, puis des persécutions et exactions commises par l'Etat islamique dès son apparition, il resterait néanmoins environ 300.000 chrétiens en Irak. Il convient de rappeler l'ancienneté de la présence chrétienne en Irak, qui remonte aux premiers temps du christianisme.

La conjonction de ces épreuves a malheureusement considérablement affaibli cette population, puisque l'on estime qu'en une génération, le nombre des chrétiens en Irak a diminué de 75 %.

Cette réalité dramatique ne doit pas faire oublier le sort des autres minorités persécutées. C'est le cas en particulier des yézidis, groupe kurdophone dont la religion remonte à l'Antiquité. Environ trois-quarts de la population yézidie aurait été déplacée, l'essentiel trouvant refuge au Kurdistan irakien. Cette communauté a été particulièrement exposée aux sévices sexuels et à l'esclavage, notamment à but sexuel. Cette tragédie n'est d'ailleurs pas terminée, puisque 3000 femmes seraient encore esclaves, et que certaines auraient fait l'objet d'un trafic d'être humain dont les circuits s'étendent en Syrie et, selon certaines informations, jusqu'en Turquie.

C'est le cas également des Shabaks, une communauté d'origine kurde à la langue et à la culture spécifiques, vivant dans la plaine de Ninive, ou des Kakai, autre communauté kurde établie près de Mossoul.

Le respect des droits fondamentaux des minorités, à commencer par le droit à vivre en sécurité, est directement lié au rétablissement de l'autorité de l'Etat irakien, comme garant du maintien de l'ordre et du respect des lois.

De ce point de vue, non seulement on ne saurait imaginer, en droit ou en fait, protéger les populations menacées sans la participation des autorités irakiennes, mais bien plus, ce sont ces autorités qui doivent être les principaux acteurs de la protection et de l'intégration de ces minorités dans le pays.

## ***B. LA QUESTION DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE***

L'idée que les crimes de masse commis contre les populations civiles appellent une réponse judiciaire spécifique n'est pas nouvelle. A l'époque moderne, on retrouve ainsi cette idée dans l'organisation des grands procès des responsables nazis ou japonais après la seconde Guerre mondiale (procès de Nuremberg et de Tokyo).

---

On la retrouve ensuite dans plusieurs pays dans lesquels la démocratie remplace la dictature militaire, avec des procès des principaux responsables des juntes (en Grèce en 1975, en Argentine en 1983).

On en retrouve enfin des versions récentes plus développées, comme, par exemple, la Commission « Vérité et réconciliation » en Afrique du Sud, mise en place en 1995 pour permettre au pays de tourner la page douloureuse de l'apartheid.

Dans tous ces exemples, on voit que l'idée est la reconnaissance des crimes et la désignation des principaux responsables, pour éviter leur occultation et la perpétuation de l'injustice faite aux victimes.

Il ne s'agit pas de régler les comptes du passé, et de prévoir une vengeance ou une revanche, mais bien au contraire de permettre les conditions du vivre ensemble, pour l'avenir. C'est un point important, qui explique à la fois l'intérêt que l'Union européenne porte à ce sujet, et la proposition de résolution qui nous est soumise : la justice transitionnelle vise en même temps le passé, le présent et l'avenir.

Le passé, car il s'agit de nommer les crimes pour ce qu'ils sont, de les établir de façon claire et précise pour éviter qu'ils ne soient plus tard niés ou contestés.

Le présent, car il faut permettre le retour chez elles des populations persécutées. Or cet objectif, déjà ardu, sera presque impossible à atteindre si ces populations ne peuvent avoir confiance dans une forme de justice et être assurées que leurs droits seront reconnus et respectés.

L'avenir, enfin, car comment imaginer que l'Irak puisse se reconstruire pacifiquement s'il n'est pas rendu justice des exactions passées ?

Reconnaître les victimes et ce qu'elles ont subi, c'est aussi réaffirmer leur légitimité à vivre dans leur pays, à retrouver leurs maisons qui ont souvent été détruites ou occupées par d'autres après leur fuite.

### ***C. QUELLE JUSTICE POUR LES CRIMES DE L'ETAT ISLAMIQUE ?***

Plusieurs voies pouvaient être imaginées pour l'incrimination et le jugement des innombrables crimes de l'Etat islamique en Irak. Certaines apparaissent pourtant aujourd'hui hors de portée.

#### **1. L'impossibilité du recours à la Cour pénale internationale**

Institution permanente mise en place par un traité intitulé Statut de Rome de la Cour pénale internationale, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, la Cour pénale internationale (CPI) est compétente, sous certaines conditions, pour juger des génocides, des autres crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des crimes d'agression. Sa compétence est conditionnée à la

---

réunion de conditions, découlant essentiellement du fait de savoir si le pays concerné a ratifié ou non le traité.

La CPI est ainsi compétente :

- Si le pays dans lequel le crime a été commis a reconnu sa compétence en ratifiant le Statut de Rome. **Ce n'est pas le cas de l'Irak<sup>1</sup>**, et la CPI n'est donc pas compétente pour les crimes qui y ont été commis ;
- Si l'auteur du crime est un ressortissant d'un pays ayant ratifié le Statut de Rome. Cette condition n'est *a priori* pas remplie dans le cas des crimes commis par Daech en Irak, dans la mesure où l'essentiel des cadres de cette organisation djihadiste en Irak sont ou étaient irakiens. Il est intéressant de noter que certains combattants de l'Etat islamique sont des étrangers, dont certains ressortissants de pays ayant ratifié le Statut ;
- Si elle est directement saisie par le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU).

L'option du recours à la CPI, outre que celui-ci est par nature très complexe, n'est donc pas ouverte, du fait que l'Irak n'est pas partie au Statut de Rome de la CPI et ne reconnaît donc pas sa compétence.

Outre ces trois cas alternatifs de compétence de la CPI, cette institution respecte le principe de subsidiarité, c'est-à-dire qu'elle ne peut exercer sa compétence que si le pays concerné n'a pas la volonté ou la possibilité juridique de poursuivre le crime. L'impossibilité du pays concerné de poursuivre le crime peut tenir, notamment, à ce que la qualification n'existe pas dans son droit national. C'est précisément le cas en ce qui concerne l'Irak, puisque **le droit pénal irakien ne comprend pas les notions de génocide, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre.**

## **2. La difficulté, pour l'heure, de l'instruction par le système pénal irakien**

Les investigations, l'instruction et le jugement des crimes de Daech en Irak se heurtent à des difficultés juridiques, pratiques et politiques :

- sur le plan juridique, comme cela a été vu, le droit irakien ne permet pas de poursuivre des crimes qui ne sont pas définis dans son droit pénal ;
- sur le plan pratique, à supposer que la difficulté juridique aurait été résolue, la fragilité de l'Etat irakien rend à la fois difficile de mobiliser les moyens d'investigation et d'instruction nécessaires, et d'accorder aux personnes qui en seraient en charge les

---

<sup>1</sup> Pour l'heure, 123 pays sur 193 ont ratifié le Statut de Rome.

formations indispensables au traitement de ces crimes d'une nature particulière ;

- sur le plan politique, le jugement des crimes commis et la poursuite de leurs auteurs sont d'autant plus délicats qu'il existe un risque, dans le paysage national fragmenté de l'Irak, que ces procédures soient frappées du soupçon de finalité politique ou partisane.

### 3. La mise en place d'un dispositif spécifique

Dans la mesure où les voies de la procédure pénale nationale ou de la CPI semblent fermées, il y a lieu de considérer la mise en place, en plein accord avec les autorités irakiennes et dans le respect de la souveraineté de ce pays, d'un dispositif spécifique.

A ce titre, le Cambodge fournit un exemple utile. Dans ce pays, trois tribunaux spéciaux, composés majoritairement de juges cambodgiens, mais aussi de juges étrangers spécialisés, ont été mis en place pour juger les crimes de masse commis pendant le génocide.

De fait, les autorités irakiennes participent déjà à une forme de coopération internationale en la matière : l'Irak s'est fortement impliqué dans l'élaboration du **Plan d'action de Paris** de septembre 2015 en faveur des victimes de violences ethniques et religieuses au Moyen-Orient.

En outre, la **résolution 2379 (2017) du CSNU** du 21 septembre 2017, adoptée à l'unanimité du Conseil de Sécurité, en réaffirmant la souveraineté de l'Irak, établit une équipe d'enquête chargée de recueillir les preuves et les faits permettant d'aider la justice irakienne à poursuivre les auteurs des crimes et persécutions commises par l'Etat islamique.

## II. LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE

L'intérêt de l'Union européenne pour cette question s'est exprimé essentiellement par une communication faite il y a un an par la Commission et par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, Mme Federica Mogherini, sur la stratégie de l'Union européenne en Irak après le recul de l'Etat islamique. Cette communication a été validée par le Conseil le 22 janvier 2018.

Parmi les six défis que cette communication identifie pour l'Irak, le troisième est celui de la réconciliation nationale, qui suppose d'assurer la protection des minorités et leur intégration normale dans la société. Pour cette raison, l'Union européenne se fixe notamment comme objectif de favoriser la reconstruction du système judiciaire, sur des bases correspondant à un Etat de droit. Naturellement, cet objectif est d'autant

plus ambitieux que la longue dictature de Saddam Hussein, qui a précédé la destruction de l'Irak, n'était en rien un Etat de droit.

### III. LES OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Les auteurs de la proposition de résolution suggèrent que l'Union européenne s'engage dans la direction de tribunaux associant juges irakiens et juges étrangers, sur le modèle cambodgien.

En deuxième lieu, les auteurs de la proposition de résolution proposent d'utiliser la mission d'expertise de l'Union européenne, *EUAM Irak*, qui vient d'être prolongée et renforcée, pour que celle-ci contribue à ce travail judiciaire, par la **formation des forces de sécurité irakienne et des magistrats irakiens** à la compréhension et à la connaissance de ces crimes, et au recueil des preuves permettant ensuite l'instruction judiciaire.

Enfin, un élément très important du projet de résolution consiste à demander **qu'une partie de l'aide apportée par l'Union européenne à la reconstruction de l'Irak soit fléchée en faveur de la mise en place d'une justice transitionnelle**. Il s'agit là d'une proposition concrète, qui fait écho à la déclaration de notre collègue Bruno Retailleau, premier signataire de la proposition de résolution et président du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens, les minorités au Moyen-Orient et les Kurdes, lors de la création de ce groupe en 2015 : *« il ne faut pas que notre groupe reste au niveau de la réflexion. Il y aurait une incongruité à s'en tenir là. Notre ambition est d'être dans l'action concrète »*.

### IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur vous propose de compléter la proposition de résolution sur trois points :

- le premier est de nature rédactionnelle, puisqu'il s'agit de remplacer, au septième alinéa, les termes de « crimes accomplis » par ceux de « crimes commis », plus approprié ;
- le deuxième, à l'alinéa 10, est également rédactionnel ;
- le dernier, également à l'alinéa 10, propose de remplacer les termes « d'alignement du droit irakien sur certains des standards internationaux » par la notion de « rapprochement du droit irakien des standards internationaux », afin de bien exprimer que la promotion de la justice transitionnelle se fait dans le plein respect de la souveraineté irakienne, elle-même condition de son succès.

---

## V. CONCLUSION

La proposition de résolution européenne soumise à votre Haute Assemblée a le grand mérite de permettre d'exprimer clairement la **volonté politique du Sénat que les crimes commis par l'Etat islamique en Irak ne restent pas impunis**, puis oubliés ou niés.

Elle exprime la conviction que, loin de relever d'une forme de revanche ou d'exacerbation des tensions communautaires, **le recours à une justice transitionnelle contribuera de façon significative à l'apaisement des tensions**. De ce point de vue, la participation, dans les formations de jugement, de magistrats étrangers pourrait constituer un élément important d'acceptation des décisions rendues.

Naturellement, la mise en place de cette justice transitionnelle ne pourra se faire que dans le **respect de la souveraineté irakienne**. La capacité de l'Etat irakien à s'engager dans cet effort de justice sera un élément important du processus de reconstruction du pays.

<p><b>La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission, les Sénateurs des groupes LaREM et CRCE et M. Jean-Pierre Vial s'abstenant.</b></p>
---



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 16 janvier 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Fournier et du texte sur la proposition de résolution contenue dans le rapport de M. Jean Bizet, adoptée par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak.*

**M. Bernard Fournier, rapporteur.** – Lorsque nous avons entendu, il y a un an quasiment jour pour jour, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur la situation des chrétiens d'Orient et des autres minorités religieuses au Moyen-Orient, nous avons eu l'occasion de rappeler la vigilance et la mobilisation du Sénat en faveur de ces populations fragilisées par des persécutions qui avaient pris, avec l'apparition du califat de Daech, l'ampleur terrible de crimes de masses.

La mobilisation du Sénat s'est traduite notamment par la création, en juin 2015, du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient, objet qui s'est étendu ensuite à l'ensemble des minorités de la région et aux Kurdes. Ce groupe de liaison compte aujourd'hui 130 sénateurs, issus de tous les groupes politiques du Sénat sans exception.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer, il y a un an, les chiffres terribles de l'épuration religieuse et ethnique qu'a connu l'Irak : en une génération, la population chrétienne d'Irak a diminué de 75 %. 20 siècles d'histoire presque balayés en 20 ans !

Et pourtant, il reste aujourd'hui des populations chrétiennes et membres des minorités religieuses, yézidis, shabbaks ou kakaïs notamment, qui tentent de survivre dans leur pays, en particulier au Kurdistan irakien. Une partie des populations qui ont fui l'arrivée de Daech, en particulier dans la région de la plaine de Ninive, aspire à retourner vivre chez elle et c'est bien légitime.

L'objet de la proposition de résolution européenne qui nous est soumise aujourd'hui est précisément de permettre la survie des minorités qui subsistent, et de favoriser leur retour quand elles ont dû fuir leurs foyers.

Cette proposition s'attache en effet à la question de la justice transitionnelle, c'est-à-dire la justice qui permet d'effectuer une transition entre l'état de guerre civile et d'exactions contre les populations, à l'Etat de droit.

L'idée qu'après le traumatisme des crimes commis contre les populations civiles, la société ne peut revenir à un état normal que s'il est fait

justice de ces crimes n'est pas nouvelle. Elle était déjà présente dans l'organisation du procès de Nuremberg.

On la retrouve ensuite dans plusieurs pays dans lesquels la démocratie remplace la dictature militaire, avec des procès des principaux responsables des juntes (en Grèce en 1975, en Argentine en 1983).

On en retrouve enfin des versions récentes plus développées, comme, par exemple, la Commission « Vérité et réconciliation » en Afrique du Sud, mise en place en 1995 pour permettre au pays de tourner la page douloureuse de l'apartheid.

Dans tous ces exemples, on voit que l'idée est la reconnaissance des crimes et la désignation des principaux responsables, pour éviter leur occultation et la perpétuation de l'injustice faite aux victimes.

Il ne s'agit pas de régler les comptes du passé, et de prévoir une vengeance ou une revanche, mais bien au contraire de permettre les conditions du vivre ensemble, pour l'avenir. C'est un point important, qui explique à la fois l'intérêt que l'Union européenne porte à ce sujet, et la proposition de résolution qui nous est soumise : la justice transitionnelle vise en même temps le passé, le présent et l'avenir.

Le passé, car il s'agit de nommer les crimes pour ce qu'ils sont, de les établir de façon claire et précise pour éviter qu'ils ne soient plus tard niés ou contestés.

Le présent, car il faut permettre le retour chez elles des populations persécutées. Or cet objectif, déjà ardu, sera presque impossible à atteindre si ces populations ne peuvent avoir confiance dans une forme de justice et être assurées que leurs droits seront reconnus et respectés.

L'avenir, enfin, car comment imaginer que l'Irak puisse se reconstruire pacifiquement s'il n'est pas rendu justice des exactions passées ?

Reconnaître les victimes et ce qu'elles ont subi, c'est aussi réaffirmer leur légitimité à vivre dans leur pays, à retrouver leurs maisons qui ont souvent été détruites ou occupées par d'autres après leur fuite.

Dans le cas des crimes commis en Irak contre les minorités, on rencontre deux difficultés. Premièrement, l'Irak ne reconnaît pas la compétence de la Cour pénale internationale (CPI). Deuxièmement, le droit pénal irakien ne comprend pas, pour le moment, les qualifications de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

C'est pourtant bien à ces qualifications que renvoient la barbarie et l'ampleur des atrocités commises par l'Etat islamique. Je ne m'attarderai pas sur cette sombre réalité qui vous est bien connue. Je rappellerai simplement ce chiffre : un rapport des Nations-Unies de novembre dernier a dénombré en Irak 202 charniers de l'Etat islamique.

Naturellement, il faut rappeler aussi que l'Irak connaît une décrue des combats, et un début de normalisation politique. Si l'Etat islamique n'a pas été éradiqué, il a perdu l'essentiel de son emprise territoriale et ses activistes ont plongé dans la clandestinité dans les zones sous contrôle gouvernemental.

C'est aussi ce début de stabilisation qui rend possible d'envisager la mise en place d'une justice transitionnelle. Cela explique l'intérêt de l'Union européenne pour ce dossier. Il se traduit essentiellement par une communication faite il y a un an par la Commission et par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, Mme Federica Mogherini, sur la stratégie de l'Union européenne en Irak après le recul de l'Etat islamique. Cette communication a été validée par le Conseil le 22 janvier 2018.

Parmi les six défis que cette communication identifie pour l'Irak, le troisième est celui de la réconciliation nationale, qui suppose d'assurer la protection des minorités et leur intégration normale dans la société. Pour cette raison, l'Union européenne se fixe notamment comme objectif de favoriser la reconstruction du système judiciaire, sur des bases correspondant à un Etat de droit. Naturellement, cet objectif est d'autant plus ambitieux que la longue dictature de Saddam Hussein, qui a précédé la destruction de l'Irak, n'était en rien un Etat de droit- c'est le moins que l'on puisse dire.

Dans la mesure où l'Irak est un Etat souverain qui ne reconnaît pas la compétence sur son territoire de la Cour pénale internationale, une solution possible serait de recourir à un dispositif proche de celui existant au Cambodge pour juger des crimes commis pendant la guerre civile au Cambodge. Un accord entre le Gouvernement cambodgien et les Nations-Unies a prévu la création de trois tribunaux spéciaux associant des juges cambodgiens et des juges étrangers.

Les auteurs de la proposition de résolution suggèrent donc que l'Union européenne s'engage dans cette direction en proposant à l'Irak un tel dispositif, qui permettrait à la fois de respecter sa souveraineté et de faire bénéficier ces tribunaux de l'expertise de magistrats étrangers spécialisés dans le jugement des crimes de masse.

En deuxième lieu, les auteurs de la proposition de résolution proposent d'utiliser la mission d'expertise de l'Union européenne, EUAM Irak, qui vient d'être prolongée et renforcée, pour que celle-ci contribue à ce travail judiciaire, par la formation des forces de sécurité irakienne à la compréhension et à la connaissance de ces crimes, et au recueil des preuves permettant ensuite l'instruction judiciaire.

Enfin, un élément très important du projet de résolution consiste à demander qu'une partie de l'aide apportée par l'Union européenne à la reconstruction de l'Irak soit fléchée en faveur de la mise en place d'une

justice transitionnelle. Il s'agit là d'une proposition concrète, qui fait écho à la déclaration de notre collègue Bruno Retailleau, président du groupe de liaison, lors de la création de ce groupe en 2015 : « il ne faut pas que notre groupe reste au niveau de la réflexion. Il y aurait une incongruité à s'en tenir là. Notre ambition est d'être dans l'action concrète ». Je sais que beaucoup d'entre nous partagent cette préoccupation. Naturellement, nous devons garder à l'esprit la nature de ce texte, qui a vocation à devenir une résolution du Sénat, et n'a donc pas la portée normative d'une loi. Toutefois, cette résolution peut avoir une portée très concrète, notamment pour guider l'action de l'Union européenne.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de trois amendements que je vous présenterai dans quelques instants, je vous propose d'adopter la proposition de résolution qui nous est soumise.

**M. Bruno Sido.** - L'absence d'efficacité de la CPI et les non-lieux récents rendus au profit du président Gbagbo comme au Kenya nous laissent perplexes quant à cette instance. Quelles pourraient être les autres outils permettant de juger efficacement les djihadistes pour leurs crimes ?

**M. Bernard Fournier, rapporteur.** - Il ne faut pas concentrer notre attention sur ces deux jugements de la CPI. La proposition de résolution ne repose pas, en effet, sur le recours à la CPI, mais sur la mise en place d'un dispositif spécifique de nature à permettre que les crimes commis ne resteront pas impunis. Elle formule le souhait que l'Irak soit accompagné, dans le respect de sa souveraineté, par des experts internationaux.

**M. Christian Cambon, président.** - Je formulerai deux observations, de retour d'Irak où j'accompagnai le ministre de l'Europe et des affaires étrangères : La première est que le pays n'en est pas encore à faire fonctionner normalement son système judiciaire : le gouvernement irakien n'est pas encore complètement constitué. La deuxième est que les Irakiens doivent encore reconstruire leur unité nationale. Cela étant dit, il est bien sûr utile de contribuer à la mise en place d'une justice la plus équitable possible, que la CPI n'est peut-être pas encore en mesure d'apporter.

**M. Bernard Cazeau.** - Il faut être prudent dans ce dossier. Cette proposition met en quelque sorte la charrue avant les bœufs, car, d'une part, l'Irak n'est pas demandeur d'une telle démarche et, d'autre part, le problème du djihadisme n'est pas encore réglé. Par ailleurs, les dispositifs comme celui du Cambodge prennent du temps. L'Union européenne doit dans l'immédiat concentrer son effort sur la reconstruction du pays plutôt que sur la justice transitionnelle. Les besoins de reconstruction sont considérables. Sur le sujet plus spécifique de la justice, je rappelle que la peine de mort existe en droit irakien, ce qui doit inciter aussi à la prudence. Pour ces différentes raisons, je m'abstiendrai.

**M. Bernard Fournier, rapporteur.** - Je voudrais vous rassurer sur la question des moyens potentiellement mis en œuvre pour la justice

---

transitionnelle : ceux-ci restent peu importants par rapport à l'ensemble de l'aide à la reconstruction. Il n'y a donc pas de concurrence entre ces deux objectifs.

**M. Pierre Laurent.** – Je partage l'avis selon lequel les crimes commis par Daech doivent être punis et que cela est une des conditions à la reconstruction politique du pays. Je formule cependant deux remarques. Tout d'abord, cette proposition ne doit pas se limiter à punir les crimes commis contre les minorités chrétiennes ou religieuses mais bien contre l'ensemble de la population irakienne qui en a été victime. En second lieu, il me semble que la priorité doit être portée sur la reconstruction de l'Etat de droit, préalable indispensable à la justice transitionnelle. La question de la souveraineté irakienne est majeure. Les tribunaux mixtes peuvent être une solution, mais seulement si cela s'inscrit plus généralement dans l'affirmation de l'Etat de droit et d'un pays qui a recouvré sa souveraineté. Pour ces deux raisons, notre groupe s'abstiendra.

**M. Yannick Vaugrenard.** – La gravité des crimes commis impose à la communauté internationale d'agir sans attendre. La reconstruction de l'Etat irakien va de pair avec le jugement des crimes commis, et il ne faut pas laisser croire qu'il existerait une impunité juridique. Il ne faut donc pas remettre à après la reconstruction le règlement des questions de droit. Compte tenu de son histoire, l'Europe doit démontrer son exigence humaniste. Par ailleurs, s'il est vrai que l'ensemble de la population irakienne a subi les crimes de Daech, il est aussi incontestable que cette organisation avait pris certaines minorités et communautés pour cibles privilégiées, et c'est à elles que cette proposition renvoie. Enfin, la France a été durement frappée par l'Etat islamique, et il est naturel qu'elle incite l'Europe à l'action dans ce dossier. Notre groupe votera donc cette proposition.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Je souscris naturellement à toutes les intentions louables exposées. Mais il est vrai aussi que la communauté internationale a tendance à habiller de leçons de morale sa faiblesse et son hypocrisie. De plus, la souveraineté de l'Etat irakien est incontestable et la justice est une problématique régaliennne. Je suis assez dubitatif sur la portée concrète des engagements de la communauté internationale dans ce dossier. C'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – La France revendique le titre de pays des droits de l'homme, c'est pourquoi la France doit être mobilisée dans ce dossier. Dès 2014, j'avais avec plusieurs collègues signé une lettre ouverte au Président de la République pour demander que la France appelle la CPI à se saisir des exactions commises dans la région. Nous demandons aussi la création d'une force d'interposition pour protéger ces populations. Cette proposition est l'opportunité de donner un signal et de montrer aux institutions européennes que la France, et notamment son Parlement, veulent des actes dans ce dossier. Naturellement, cela ne s'oppose en rien à la

reconstruction de l'Etat irakien, au contraire les deux vont de pair. Il faut aussi montrer que la France n'est pas intéressée que par la dimension économique de la reconstruction. J'espère donc que cette proposition de résolution sera largement soutenue.

**M. Christian Cambon, président.** - Cette proposition se veut un signal positif donné à l'Irak, qui attend beaucoup de notre pays. Le drame de la communauté yézidie n'est pas terminé. J'ai eu l'occasion lors de la visite que je viens d'effectuer de recueillir des témoignages glaçants quant aux atrocités commises sur les minorités irakiennes, et dont certaines se poursuivent, notamment l'esclavage sexuel.

Nous passons maintenant à l'examen des amendements.

**M. Bernard Fournier.** - L'amendement COM-1 propose de remplacer au septième alinéa, le mot "accomplis" par le mot "commis".

L'amendement COM-1 est adopté.

**M. Bernard Fournier.** - L'amendement COM-2 propose à l'alinéa 10, après le mot "commis" de rédiger comme suit la fin de la première phrase : "sur le territoire irakien".

L'amendement COM-2 est adopté.

**M. Bernard Fournier.** - L'amendement COM-3 suggère à l'alinéa 10, de remplacer les mots : "alignement du droit irakien sur certains" par les mots : "rapprochement du droit irakien des".

L'amendement COM-3 est adopté.

#### TABLEAU RÉCAPITULATIF SUR LE SORT DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. Bernard FOURNIER, rapporteur</b>	1	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. Bernard FOURNIER, rapporteur</b>	2	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. Bernard FOURNIER, rapporteur</b>	3	Amendement d'amélioration rédactionnelle.	<b>Adopté</b>

La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission, les Sénateurs des groupes LaREM et CRCE et M. Jean-Pierre Vial s'abstenant.

---

## TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### **Proposition de résolution européenne sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part, du 11 mai 2012,
- ④ Vu la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil - Éléments d'une stratégie de l'UE pour l'Irak du 8 janvier 2018, JOIN(2018) 1 final,
- ⑤ Vu les conclusions du Conseil sur l'Irak du 22 janvier 2018 (5285/18),
- ⑥ Vu la décision (PESC) 2017/1869 du Conseil du 16 octobre 2017 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Irak (« EUAM Iraq »),
- ⑦ Rappelant les crimes abominables et massifs commis par Daech à l'encontre des chrétiens d'Orient et des autres minorités religieuses sur le territoire irakien ;
- ⑧ Considérant que rendre justice rapidement contribuera à accélérer la réconciliation entre les communautés en Irak et permettra de lutter contre toute impunité ;
- ⑨ Estimant indispensable la mise en place rapide d'un mécanisme de justice transitionnelle en Irak en vue de nommer puis punir les crimes qui se sont déroulés sur son sol ;
- ⑩ Prenant en compte les réserves des autorités irakiennes sur la Cour pénale internationale et leur souhait de voir respectées leur souveraineté et leur compétence pour les crimes commis sur le territoire irakien ; estimant néanmoins nécessaire un rapprochement du droit irakien des standards internationaux, en intégrant en particulier les incriminations de crime de guerre et de crime contre l'humanité ;

- ⑪ Appuie le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre d'une réforme de la justice en Irak et le lancement de la mission de conseil « EUAM Iraq », appelée à soutenir la réforme du secteur de la sécurité ;
- ⑫ Insiste pour qu'une partie des financements européens à destination de l'Irak soit destinée à la concrétisation effective d'un mécanisme de justice transitionnelle ;
- ⑬ Estime que le soutien européen au mécanisme de justice transitionnelle doit prévoir que celui-ci ait une dimension internationale ; entend qu'y soient associés magistrats irakiens et magistrats internationaux en vue, notamment, de mieux prendre en compte le droit international et les incriminations de crime de guerre et de crime contre l'humanité ;
- ⑭ Souhaite le lancement d'une nouvelle mission d'assistance européenne dans le domaine judiciaire, sur le modèle de la mission européenne de renforcement de l'État de droit en Irak (« EUJUST Lex ») dont le mandat s'est achevé le 31 décembre 2013, afin de mener des actions de formation des magistrats ;
- ⑮ Insiste pour que le mandat de la mission « EUAM Iraq » soit élargi et intègre la formation des forces de sécurité irakiennes aux enquêtes sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité afin, notamment, d'améliorer leur coopération avec l'équipe d'enquêteurs de l'Organisation des Nations unies chargée de recueillir des preuves en Irak ;
- ⑯ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p align="center"><b>Proposition de résolution européenne sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de résolution européenne sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak</b></p>
<p>Le Sénat,</p>	<p>Le Sénat,</p>
<p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p>	<p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p>
<p>Vu l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part, du 11 mai 2012,</p>	<p>Vu l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part, du 11 mai 2012,</p>
<p>Vu la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil -Éléments d'une stratégie de l'UE pour l'Iraq du 8 janvier 2018, JOIN(2018) 1 final,</p>	<p>Vu la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil -Éléments d'une stratégie de l'UE pour l'Iraq du 8 janvier 2018, JOIN(2018) 1 final,</p>
<p>Vu les conclusions du Conseil sur l'Iraq du 22 janvier 2018 (5285/18),</p>	<p>Vu les conclusions du Conseil sur l'Iraq du 22 janvier 2018 (5285/18),</p>
<p>Vu la décision (PESC) 2017/1869 du Conseil du 16 octobre 2017 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (« EUAM Iraq »),</p>	<p>Vu la décision (PESC) 2017/1869 du Conseil du 16 octobre 2017 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (« EUAM Iraq »),</p>
<p>Rappelant les crimes abominables et massifs <u>accomplis</u> par Daech à l'encontre des chrétiens d'Orient et des autres minorités religieuses sur le territoire irakien ;</p>	<p>Rappelant les crimes abominables et massifs <u>commis</u> par Daech à l'encontre des chrétiens d'Orient et des autres minorités religieuses sur le territoire irakien ;</p>
<p>Considérant que rendre justice rapidement contribuera à accélérer la réconciliation entre les communautés en Irak et permettra de lutter contre toute impunité ;</p>	<p align="center"><b>Amdt COM-1</b></p> <p>Considérant que rendre justice rapidement contribuera à accélérer la réconciliation entre les communautés en Irak et permettra de lutter contre toute impunité ;</p>

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

**Texte de la commission des affaires européennes**

Estimant indispensable la mise en place rapide d'un mécanisme de justice transitionnelle en Irak en vue de nommer puis punir les crimes qui se sont déroulés sur son sol ;

Prenant en compte les réserves des autorités irakiennes sur la Cour pénale internationale et leur souhait de voir respectées leur souveraineté et leur compétence pour les crimes commis sur ~~son territoire~~ ; estimant néanmoins nécessaire un ~~alignement~~ du droit irakien ~~sur certains~~ standards internationaux, en intégrant en particulier les incriminations de crime de guerre et de crime contre l'humanité ;

Appuie le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre d'une réforme de la justice en Irak et le lancement de la mission de conseil « EUAM Iraq », appelée à soutenir la réforme du secteur de la sécurité ;

Insiste pour qu'une partie des financements européens à destination de l'Irak soit destinée à la concrétisation effective d'un mécanisme de justice transitionnelle ;

Estime que le soutien européen au mécanisme de justice transitionnelle doit prévoir que celui-ci ait une dimension internationale ; entend qu'y soient associés magistrats irakiens et magistrats internationaux en vue, notamment, de mieux prendre en compte le droit international et les incriminations de crime de guerre et de crime contre l'humanité ;

Souhaite le lancement d'une nouvelle mission d'assistance européenne dans le domaine judiciaire, sur le modèle de la mission européenne de renforcement de l'État de droit en Irak (« EUJUST Lex ») dont le mandat s'est achevé le 31 décembre 2013, afin de mener des actions de formation des magistrats ;

Insiste pour que le mandat de la mission « EUAM Iraq » soit élargi et intègre la formation des forces de sécurité irakiennes aux enquêtes sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité afin, notamment, d'améliorer leur coopération avec l'équipe d'enquêteurs de l'Organisation des Nations unies chargée de recueillir des preuves en Irak ;

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

Estimant indispensable la mise en place rapide d'un mécanisme de justice transitionnelle en Irak en vue de nommer puis punir les crimes qui se sont déroulés sur son sol ;

Prenant en compte les réserves des autorités irakiennes sur la Cour pénale internationale et leur souhait de voir respectées leur souveraineté et leur compétence pour les crimes commis sur le territoire irakien ; estimant néanmoins nécessaire un rapprochement du droit irakien des standards internationaux, en intégrant en particulier les incriminations de crime de guerre et de crime contre l'humanité ;

**Amdts COM-2, COM-3**

Appuie le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre d'une réforme de la justice en Irak et le lancement de la mission de conseil « EUAM Iraq », appelée à soutenir la réforme du secteur de la sécurité ;

Insiste pour qu'une partie des financements européens à destination de l'Irak soit destinée à la concrétisation effective d'un mécanisme de justice transitionnelle ;

Estime que le soutien européen au mécanisme de justice transitionnelle doit prévoir que celui-ci ait une dimension internationale ; entend qu'y soient associés magistrats irakiens et magistrats internationaux en vue, notamment, de mieux prendre en compte le droit international et les incriminations de crime de guerre et de crime contre l'humanité ;

Souhaite le lancement d'une nouvelle mission d'assistance européenne dans le domaine judiciaire, sur le modèle de la mission européenne de renforcement de l'État de droit en Irak (« EUJUST Lex ») dont le mandat s'est achevé le 31 décembre 2013, afin de mener des actions de formation des magistrats ;

Insiste pour que le mandat de la mission « EUAM Iraq » soit élargi et intègre la formation des forces de sécurité irakiennes aux enquêtes sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité afin, notamment, d'améliorer leur coopération avec l'équipe d'enquêteurs de l'Organisation des Nations unies chargée de recueillir des preuves en Irak ;

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

⑮

---

<b>Texte de la commission des affaires européennes</b>	<b>Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture</b>
Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.	Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

⑩