

N° 217

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 décembre 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (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. Jean BIZET,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Philippe Bonnecarrère, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, vice-présidents ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

Voir le numéro :

Sénat : 156 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. RENDRE JUSTICE : UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE DU GROUPE DE RÉFLEXION « CHRÉTIENS D'ORIENT » DU SÉNAT	7
A. DE NOMBREUSES INITIATIVES.....	8
B. ...DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL FAVORABLE.....	9
II. L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE EN IRAK	11
A. UNE AIDE CONSTANTE DEPUIS 2003.....	11
B. VERS UN NOUVEAU PARTENARIAT POLITIQUE.....	12
III. LES CONTOURS D'UN APPUI EUROPÉEN AU MÉCANISME DE JUSTICE TRANSITIONNELLE	15
A. UNE DIMENSION INTERNATIONALE INDISPENSABLE.....	15
B. LA FORMATION DES ENQUÊTEURS ET DES JUGES	17
EXAMEN EN COMMISSION	21
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	23
TABLEAU COMPARATIF	25

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, notre collègue Bruno Retailleau, président du groupe de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens, les minorités au Moyen-Orient et les Kurdes, a présenté, le 23 novembre dernier, une 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 Irak¹. Ce document a été cosigné par quatre-vingt Sénateurs, représentant la plupart des groupes politiques.

Votre commission des affaires européennes dispose d'un délai d'un mois pour l'examiner, avant son envoi à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. À la demande du groupe Les Républicains, le texte sera également être débattu en séance publique le 22 janvier prochain.

La mise en place, en Irak, d'un mécanisme de justice transitionnelle, serait à même de faciliter la réconciliation entre les communautés qui composent ce pays. La guerre civile et la mainmise de *Daech* sur une partie du territoire s'est en effet traduite par des crimes tout aussi abominables que massifs à l'encontre des chrétiens d'Orient et des autres minorités (Yézidis, Kakaïs, Shabaks, ...). La reconstruction du pays passe aujourd'hui par la punition de ces crimes, certains relevant de la barbarie la plus sophistiquée et la plus odieuse.

L'Union européenne a d'ores et déjà indiqué qu'elle appuierait toute initiative en la matière, dès lors qu'elle possède une dimension internationale. Selon l'auteur de la proposition de résolution européenne, il s'agit désormais d'étayer cette ambition en fléchant une partie des financements européens destinés à l'Irak vers la création d'un tel dispositif et en favorisant la formation des juges et des enquêteurs.

¹ Texte n°156 (2018-2019).

I. RENDRE JUSTICE : UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE DU GROUPE DE RÉFLEXION « CHRÉTIENS D'ORIENT » DU SÉNAT

Le groupe de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens, les minorités au Moyen-Orient et les Kurdes a été créé en juin 2015 à l'initiative du président du Sénat, M. Gérard Larcher. Composé de 130 membres issus de tous les groupes politiques du Sénat, le groupe s'est fixé à l'origine comme objectif de sensibiliser au drame vécu par les chrétiens, les minorités et les Kurdes au Moyen-Orient et d'organiser des actions humanitaires, la région étant alors dominée par *Daech*.

Il s'intéresse en particulier à la situation des Chrétiens d'Orient en Irak, dont le nombre était estimé à 860 000 en juillet 2014, à la veille de la grande offensive de juillet 2014.

Les Chrétiens d'Orient en Irak : chiffres en juillet 2014

- | |
|--|
| - Église catholique chaldéenne : 600 000 |
| - Nestoriens : 150 000 |
| - Église catholique syriaque : 47 000 |
| - Église syriaque orthodoxe : 40 000 |
| - Église latine : 6 000 |
| - Église arménienne catholique : 5 000 |
| - Église apostolique arménienne (Arméniens orthodoxes) : 4 000 fidèles |
| - Église orthodoxe d'Antioche (Grecs Orthodoxes) : 3 000 |
| - Église grecque-catholique melkite : 3 000 |
| - Église Maronite : 1 000 |
| - Protestants : 1 000 fidèles |

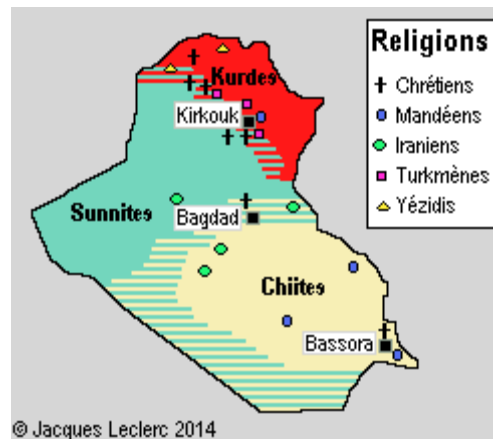
Source : Groupe de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens, les minorités au Moyen-Orient et les Kurdes du Sénat

125 000 chrétiens auraient quitté l'Irak pour la seule année 2014. La communauté ne représenterait aujourd'hui plus que 400 000 personnes, essentiellement répartis au Kurdistan irakien.

Le sort des représentants des religions syncrétiques, pré-islamiques, sont également au cœur des travaux du groupe de réflexion. Il en va ainsi des Yézidis, communauté kurdophone qui comptait en 2014 environ 600 000 personnes en Irak. 400 000 auraient été déplacées par les combats, 1 500 seraient mortes et 4 000 sont retenues en captivité. 3 500 esclaves sexuelles yézidies sont, par ailleurs, détenues par *Daech*. Les Kakaïs, autre communauté kurdophone, seraient, quant à eux 140 000 en Irak, pour la plupart déplacés après l'offensive de *Daech*, à l'instar des Shabaks estimés entre 40 000 et 60 000 personnes.

Les foyers de peuplement originels de minorités chrétiennes et kurdophones se situent essentiellement au Nord du pays (région de Mossoul et plaine de Ninive). La ville de Bassora, située au Sud du pays, concentrait également quelques communautés chrétiennes.

Répartition géographique des communautés religieuses en Irak



Source : Jacques Leclerc /Université Laval, Quebec

La défaite militaire de *Daech* en Irak et en Syrie fin 2017 conduit aujourd'hui le groupe de réflexion à réorienter son action en vue d'appuyer les démarches favorisant la reconstruction et la réhabilitation du patrimoine de ces minorités dans la région mais aussi la réconciliation entre les communautés.

A. DE NOMBREUSES INITIATIVES...

C'est dans cette optique que le groupe de réflexion a multiplié au cours des deux dernières années les initiatives pour la reconnaissance des crimes commis comme des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ainsi qu'en faveur de la création, concomitante, d'un mécanisme de justice transitionnelle.

Le Sénat a ainsi adopté à l'unanimité en décembre 2016, une proposition de résolution, en application de l'article 34-1 de la Constitution, déposée par les membres du groupe invitant le Gouvernement à utiliser toutes les voies de droit pour reconnaître les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre perpétrés contre les minorités ethniques et religieuses et les populations civiles en Syrie et en Irak. Aux termes de ce texte, les crimes commis en Syrie et en Irak, en particulier par *Daech*, « relèvent des incriminations prévues de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide » et que « des ressortissants français engagés auprès de ces organisations terroristes et criminelles se rendent coupables de ces crimes ».

Après s'être rendu à Bagdad et dans la plaine de Ninive en janvier 2018¹, le groupe de réflexion a organisé au Sénat en avril dernier un colloque intitulé « *Citoyenneté et justice : un défi pour le Moyen-Orient - Quels enseignements pour l'avenir de l'Irak ?* », dédié pour partie à cette question et dont les actes insistent sur le lien entre punition des crimes et réconciliation. Cette position a également été rappelée par l'auteur de la présente proposition de résolution lors de la Conférence internationale sur les victimes de violences ethniques et religieuses au Moyen-Orient, organisée à Bruxelles le 14 mai 2018 et coprésidée pour l'occasion par les ministres des affaires étrangères belge et libanais, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action de Paris.

B. ...DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL FAVORABLE

La démarche du groupe de réflexion s'inscrit dans la lignée des positions adoptées par plusieurs organisations internationales sur cette question :

- La résolution 2379 du Conseil de sécurité des Nations unies du 21 septembre 2017 qui prévoit la création d'une équipe d'enquêteurs des Nations unies chargée de recueillir, conserver, stocker les éléments de preuves en Irak d'actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide. Ces preuves pourront être utilisées devant les tribunaux nationaux. L'enquête de l'équipe des Nations unies doit permettre de compléter celles menées par les autorités irakiennes ou par les autorités de pays tiers à leur demande ;

- Le Plan d'action de Paris, consacré aux victimes de violences ethniques et religieuses au Moyen-Orient et adopté le 8 septembre 2015 et signé par 56 Etats et 11 organisations régionales et internationales - dont l'Union européenne -, appelle à de nouveaux efforts en matière de lutte contre les crimes internationaux ;

- Le Parlement européen, dans une résolution adoptée le 4 février 2016, a considéré que les violations caractérisées des droits de l'Homme commises par *Daech* équivalaient à des crimes contre l'humanité et à des crimes de guerre ;

- L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a, de son côté, adopté deux résolutions en 2016 et en 2017 qualifiant de génocide l'action de *Daech* en Syrie et en Irak². Dans sa résolution de 2017, l'APCE dresse ainsi la longue liste des crimes de *Daech* : massacres et meurtres isolés, préjudices corporels ou psychologiques graves, torture, traitements

¹ *Chrétiens et minorités au Moyen-Orient, entre espoir, courage et prudence, Rapport de groupe interparlementaire d'amitié de MM. Bruno Retailleau, Michel Boutant, Dominique de Legge et Jacques Le Nay, n° 147 - 28 mars 2018.*

² *Résolution 2091 (2016) sur les combattants étrangers en Syrie et en Irak et résolution 2190 (2017) Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité voire l'éventuel génocide commis par Daech.*

dégradants et inhumains, viols, esclavage et abus sexuels, travail forcé, endoctrinement terroriste, formation d'enfants à l'attentat-suicide à la bombe, malnutrition, refus de soins, utilisation de « boucliers humains », destruction systématique de lieux de culte, pillages de maisons, etc. La nature des crimes – certains relevant comme le rappelle l'auteur de la proposition de la barbarie la plus sophistiquée et la plus odieuse – justifie que soit mise en œuvre une justice adaptée.

Cette ambition internationale peut, aujourd'hui, trouver un relais sur le terrain suite aux élections législatives qui se sont déroulées en Irak le 12 mai dernier. De l'avis de l'ensemble des observateurs, elles ont constitué une nouvelle étape en vue de stabiliser le pays et lui permettre de se reconstruire. Un nouveau gouvernement, dirigé par M. Adel Abdel-Mahdi, est en cours de formation. Il doit permettre de favoriser l'unité du pays dans le respect de sa diversité

Le dépôt de la présente proposition de résolution européenne au Sénat coïncide, en outre, avec la remise du prix Nobel de la paix 2018 à Mme Nadia Murad, jeune femme irakienne, d'origine kurde et issue de la communauté yézidie, ancienne esclave de *Daech*. Elle est aujourd'hui ambassadrice de bonne volonté de l'Organisation des Nations unies pour la dignité des victimes de la traite des êtres humains. Lauréate du prix Sakharov en 2016, elle participe largement à la sensibilisation de la communauté internationale au sort des minorités opprimées par *Daech*, en particulier celui des Yezidis.

II. L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE EN IRAK

La proposition de résolution européenne qui nous est présentée souhaite s'appuyer sur la volonté de l'Union européenne, réaffirmée en février 2018, de participer directement à la reconstruction de l'Irak. Il s'agit d'une nouvelle étape dans le partenariat noué avec ce pays depuis la chute de Saddam Hussein en 2003.

A. UNE AIDE CONSTANTE DEPUIS 2003

L'Union européenne s'est, en effet, fortement engagée pour soutenir les efforts de reconstruction de l'Irak dès 2003 et la Conférence de Madrid, dédiée à cette question. Plus d'un milliard d'euros ont alors été débloqués pour soutenir l'action des nouveaux pouvoirs publics dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des services publics et permettre le bon déroulement des scrutins. L'Union européenne s'est par ailleurs dotée, dès 2005, d'une représentation permanente à Bagdad. Elle a également mis en place entre 2005 et 2013 la mission EUJUST Lex-Irak, en charge du renforcement de l'État de droit, dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense commune (PSDC) (*cf infra*).

Un accord de partenariat et de coopération (APC), signé le 11 mai 2012, est venu structurer un peu plus cette relation. Deux objectifs sont assignés :

- Mettre en place une véritable coopération pour promouvoir et protéger effectivement les droits de l'Homme ;
- Approfondir les relations dans des domaines spécifiques, tels que l'énergie.

L'entrée en vigueur de cet accord en 2014 s'accompagne d'un nouveau soutien financier.

Plus de 650 millions d'euros ont ainsi été engagés pour la période 2014-2017. Ces crédits ont été affectés à l'aide humanitaire¹, à l'éducation et à l'appui à la stabilisation dans les zones libérées. Il s'agit particulièrement de renforcer les capacités de sécurité et de fournir des services de conseil pour les efforts de réconciliation nationale et locale.

La conférence internationale sur la reconstruction de l'Irak, organisée au Koweït du 12 au 14 février 2018, a permis à l'Union européenne d'annoncer une aide supplémentaire de 400 millions d'euros d'ici à 2020. Cette somme, qui vient compléter les contributions des Etats membres, est concentrée sur l'aide humanitaire, le développement et la stabilisation.

¹ 82,5 millions d'euros ont ainsi servi en 2017 à financer des projets humanitaires : aide alimentaire, soins de santé, accès à l'eau potable, assainissement, hygiène, protection et logement des populations les plus vulnérables. Le montant de l'aide d'urgence atteint 350 millions d'euros depuis 2015.

Une première enveloppe 56,5 millions d'euros a été débloquée le 27 novembre dernier. Elle doit permettre de favoriser le développement des zones urbaines de Mossoul et Bassora et les zones rurales de la plaine de Ninive, foyers de peuplement des communautés chrétiennes et kurdophones. Il s'agit principalement d'aider les populations déplacées à revenir, en couvrant notamment les besoins des personnes plus vulnérables. Un accent devrait également être mis sur l'emploi.

B. VERS UN NOUVEAU PARTENARIAT POLITIQUE

Le recul de *Daech* a conduit le Conseil à inviter la Commission européenne à proposer une révision de l'action de l'Union européenne en Irak¹. Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a ainsi présenté, en janvier dernier, une communication sur la stratégie à adopter². Le Conseil a approuvé ses orientations le 22 janvier 2018.

La communication pointe plusieurs domaines dans lesquels intervenir :

- Mettre en place une gouvernance civile responsable et représentative, apte à rétablir la confiance et faciliter le retour des personnes déplacées ;

- Appuyer la réforme effective et en profondeur du secteur de la sécurité, qui ira de pair avec la consolidation de l'État de droit dans le pays ;

- Concrétiser le programme de réforme présenté par le gouvernement irakien en septembre 2014 et favoriser ainsi la réconciliation nationale. Une telle ambition passe par un renforcement de la lutte contre la corruption, une distribution équitable de la richesse nationale, une consolidation de l'État de droit et une ouverture politique. La communication souligne en particulier la nécessité de traiter en urgence la situation des minorités, afin de préserver l'unité de la société irakienne. Elle rappelle également l'importance de relations viables et stables entre le gouvernement fédéral et celui de la région du Kurdistan ;

- Répondre au défi économique et financier en favorisant une meilleure allocation des ressources pétrolières et la mise en place d'un cadre budgétaire et monétaire sain. Un quart de la population irakienne est aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté, le PIB/habitant s'étant effondré depuis 2010 : 7 021 dollars à l'époque contre 4 533 dollars en 2016 ;

- Accompagner les autorités irakiennes dans la gestion des flux migratoires. 135 000 Irakiens sont arrivés clandestinement en Europe entre

¹ Réunion du Conseil « affaires étrangères » du 19 juin 2017.

² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil – Éléments d'une stratégie de l'UE pour l'Irak, 8 janvier 2018, (JOIN(2018) 1 final).

2014 et 2016. Le chiffre a nettement diminué depuis l'entrée en vigueur de l'accord « Union européenne - Turquie ». Le nombre d'Irakiens entrés clandestinement par la route des Balkans ou la Méditerranée orientale ne s'élevait plus qu'à 8 153, selon l'agence Frontex¹. Le nombre de demandes d'asile qui s'élevait à 125 826 en 2016 a, également chuté à 48 871 en 2017, d'après le Bureau européen en matière d'asile (EASO). Les Irakiens restent avec les Afghans (46 533 demandes) et les Syriens (97 619 demandes) les principaux demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne. D'après la Commission européenne, le taux de reconnaissance a néanmoins baissé avec l'amélioration de la situation au sein du pays : 53 % en 2017 contre 84 % en 2015. De son côté, l'agence Frontex indique que 19 100 décisions de retour ont été prononcées en 2017 concernant des Irakiens, 5 570 étant effectives. L'aide européenne concerne également les 250 000 réfugiés syriens sont présents sur le territoire irakien ;

- Le dernier défi est de nature régionale. Il apparaît en effet indispensable de favoriser un rééquilibrage du dialogue avec l'ensemble des pays voisins : il s'agit de concourir à l'apaisement et au désamorçage des tensions régionales, en prenant en compte, notamment, le contexte de la crise syrienne.

Dans ces conditions, l'Union européenne se fixe comme objectif de renforcer l'aide directe aux survivants souffrant de blessures physiques et de traumatismes. Elle entend également agir en faveur de la stabilisation des zones libérées et des retours, dans les meilleures conditions, des personnes déplacées.

L'aide financière européenne doit, dans ces conditions, viser au rétablissement des services publics prioritaires, au soutien aux moyens de subsistance, au renforcement des capacités des administrations locales et à une meilleure association des communautés.

C'est à l'aune de cette ambition que l'auteur de la proposition de résolution propose de préciser l'action de l'Union européenne, en ciblant la question clé de la justice, envisagée comme un préalable à toute entreprise de de réconciliation.

¹ Frontex, *Risk analysis for 2018*.

III. LES CONTOURS D'UN APPUI EUROPÉEN AU MÉCANISME DE JUSTICE TRANSITIONNELLE

La proposition de résolution européenne propose aujourd'hui d'orienter une partie des financements européens à destination de l'Irak vers la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle, à dimension internationale, en vue de juger les crimes commis ces dernières années contre les minorités sur son territoire. Elle insiste également sur la nécessité pour l'Union européenne de participer à la formation des enquêteurs et des juges locaux. L'affectation de crédits à ces objectifs ne constituerait pas totalement une nouveauté. L'Union européenne finance déjà à hauteur de 1,5 million d'euros le mécanisme international, impartial et indépendant, chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en Syrie, et mis en place par les Nations unies.

A. UNE DIMENSION INTERNATIONALE INDISPENSABLE

L'Irak est aujourd'hui partie au Plan d'action de Paris ; qui prévoit, notamment, de lutter contre l'impunité et garantir la justice. Plusieurs actions sont envisagées :

- Documenter les crimes, notamment les crimes ethniques et religieux, ainsi que la traite des êtres humains, en mettant l'accent sur les exactions commises pour des motifs sectaires, ethniques et religieux ;
- Créer une base de données pour recouper les informations recueillies en coordination avec le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale ;
- Garantir l'intégrité et la sécurité des victimes, des témoins et de leurs familles.

Dans ces conditions, le mécanisme de justice transitionnelle qu'appelle de ses vœux l'auteur de la proposition de résolution doit logiquement comporter une dimension internationale.

Le gouvernement irakien a déjà demandé l'appui de la communauté internationale pour mener à bien ces missions. Reste que l'Irak n'est pas partie au Statut de Rome qui a mis en place la Cour pénale internationale. Les autorités irakiennes rappellent régulièrement leur souhait de voir respectées leur souveraineté et leur compétence pour juger des crimes commis sur leur territoire.

Cette ambition qu'il convient de comprendre tant elle participe également de la reconstruction de l'État irakien conduit *de facto* à écarter la mise en place d'une nouvelle juridiction internationale à l'image du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), créé en 1993 par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, du Tribunal pénal

international pour le Rwanda (TPIR), juridiction *ad hoc* créée par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies en 1994 et de la Cour pénale internationale (CPI), entrée en fonction le 1^{er} juillet 2002. Rappelons que cette dernière respecte le principe de subsidiarité et n'intervient pas si une procédure a été mise en œuvre, de bonne foi, au niveau national. Ces trois juridictions pénales internationales jugent les mêmes catégories de crimes, essentiellement violations du droit humanitaire international, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide.

Notre commission avait, dans le rapport qu'elle a rendu sur la proposition de résolution européenne tendant à la création d'un Tribunal pénal international chargé de juger les djihadistes européens ayant servi avec *Daech* déposée par notre collègue Mme Nathalie Goulet en octobre 2017, relevé la difficulté pour la CPI de se saisir des crimes perpétrés en Irak¹. Sa procureure, Mme Fatou Bensouda, a notamment indiqué que *Daech* était avant tout 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 semblaient limitées. Ni la Syrie ni l'Irak ne sont, en effet, parties au Statut de Rome et n'ont accepté la compétence de la Cour. Celle-ci ne peut donc pas exercer de compétence territoriale pour tous les crimes pertinents commis dans ces pays. Mme Bensouda concluait donc que, au stade actuel, le fondement juridique nécessaire pour procéder à un examen préliminaire était trop étroit. Il incombait, donc, aux autorités nationales d'enquêter, en premier lieu, sur les crimes commis à grande échelle et de poursuivre leurs auteurs.

Un tel constat n'empêche en rien de conférer un caractère international aux enquêtes et aux jugements sur le terrain. Cette approche mixte a été retenue au Cambodge. Le gouvernement cambodgien a demandé l'appui des Nations unies en vue de mettre en place un tribunal chargé de juger les crimes commis durant la guerre civile. Aux termes de l'accord signé entre le gouvernement cambodgien et l'ONU en 2004, trois chambres extraordinaires auprès des tribunaux cambodgiens, composées de magistrats internationaux (8) et cambodgiens (11), sont créées afin de traduire en justice les personnes responsables des crimes commis par les Khmers rouges pendant cette période.

Cette solution est aujourd'hui souhaitée, à l'échelle irakienne, par l'auteur de la proposition de résolution (alinéa 13). L'appui européen à cette option mixte ne constituerait pas une totale nouveauté, puisque le budget de l'Union participe directement au financement des Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens. 16,2 millions d'euros ont ainsi été accordés à ces structures depuis 2006. L'ambition de l'auteur de la proposition de

¹ Proposition de résolution en application de l'article 73 quinquies du Règlement, tendant à la création d'un Tribunal pénal international chargé de juger les djihadistes européens ayant servi avec *Daesh*, Rapport n° 96 (2017-2018) de MM. Jacques BIGOT et André REICHARDT, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 17 novembre 2017.

résolution européenne doit donc être approuvée. L'ajout d'une dimension internationale doit constituer une des conditions du soutien européen.

B. LA FORMATION DES ENQUÊTEURS ET DES JUGES

Les conflits au sein des Balkans occidentaux et le rétablissement de la paix sous l'égide notamment de l'Union européenne ont montré que celle-ci disposait d'une véritable expertise en matière d'aide au rétablissement de l'État de droit et de formation des personnels de police et de justice. Ce savoir-faire a ensuite été décliné sur d'autres continents à l'image de l'Afrique ou de l'Asie.

Missions civiles de l'Union européenne dans le domaine de la police et de la justice

Nom	Lieu	Date	Mandat
MPUE Bosnie-Herzégovine	Bosnie-Herzégovine	2003-2012	Police
EUPOL Proxima	Macédoine	2003-2005	Police
EUPAM FYROM	Macédoine	2005-2006	Police
EUPOL Kinshasa	République démocratique du Congo	2005-2007	Police
EUJUST LEX Iraq	Irak	2005-2013	Justice
EUPOL COPPS	Territoires palestiniens	Depuis 2006	Police
EUPOL Afghanistan	Afghanistan	2007-2013	Police
EUPOL RD CONGO	République démocratique du Congo	2007-2014	Police
EULEX	Kosovo	Depuis 2008	Police, justice et douanes

Source : Commission des affaires européennes du Sénat

C'est dans ce contexte que l'auteur de la proposition de résolution souhaite que l'Union européenne renforce le mandat de l'actuelle mission EUAM Irak, chargée de conseiller et d'assister le gouvernement irakien dans la mise en œuvre des aspects civils de la stratégie de sécurité irakienne. Constituée en novembre 2017 et initialement composée de 35 personnes et

dirigée par M. Markus Ritter (Allemagne), elle disposait d'un budget de 17,3 millions d'euros, son mandat devant se terminer en octobre dernier¹. Le Conseil a finalement décidé, le 15 octobre 2018, de prolonger son mandat jusqu'au 15 avril 2020. Cette prorogation s'accompagne d'une croissance des effectifs qui devrait atteindre 95 personnes. Le budget de la mission est porté dans le même temps à 64,8 millions d'euros.

Il s'agit là d'une opportunité indéniable pour permettre à cette mission de contribuer à la formation des forces de sécurité irakiennes aux enquêtes sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, comme le souhaite l'auteur de la proposition de résolution européenne. Une telle option faciliterait la coopération avec l'équipe d'enquêteurs des Nations unies chargée de recueillir des preuves en Irak, créée par la résolution 2379 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 21 septembre 2017. Dirigée par le britannique Karim Asad Ahmad Khan, cette équipe a débuté son travail le 20 août dernier, les premiers membres étant déployés à Bagdad le 29 octobre. Des travaux préparatoires ont été mis en œuvre afin d'établir une plateforme solide pour le lancement des investigations, prévu pour début 2019. Dans ces conditions, votre rapporteur souscrit aux objectifs de l'auteur de la proposition de résolution européenne.

La proposition qui nous est soumise insiste, en outre, sur la mission EUJUST Lex-Irak, lancée en juillet 2005 et dont le mandat s'est achevé le 31 décembre 2013. Ce dispositif avait pour objectif de renforcer l'État de droit et de promouvoir une culture de respect des droits de l'Homme dans le pays, en menant notamment des actions de formation auprès de fonctionnaires irakiens des forces de police, de la justice ou de l'administration pénitentiaire. La mission était composée de 53 personnes, réparties au sein de trois équipes (justice, police et prisons). L'auteur de la proposition de résolution souhaiterait le lancement d'une mission quasi-équivalente, plus particulièrement dédiée aux questions judiciaires. Il s'agirait de la sorte de former le personnel judiciaire, en le sensibilisant particulièrement aux spécificités des instructions visant crimes de guerre ou crimes contre l'humanité. Une telle mission viendrait compléter tout à la fois le travail des enquêteurs et celui des chambres mixtes envisagées plus haut. L'appui européen pourrait, se traduire par l'introduction dans le droit irakien des incriminations de crime de guerre et de crime contre l'humanité. La loi antiterroriste irakienne, aux termes de laquelle les combattants de *Daech* sont aujourd'hui jugés, ne prend pas en compte la notion de crimes contre l'humanité.

Comme l'a relevé Mme Aurélia Devos, Vice-procureur, chef du pôle « Crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre » au Parquet de Paris, lors du colloque organisé par le groupe de réflexion au Sénat en avril

¹ *Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec l'Irak en vue de conclure un accord entre l'Union européenne et l'Irak sur le statut de la mission de conseil de l'Union européenne en Irak (EUAM Irak), 12196/17.*

dernier, les crimes commis en Irak à l'encontre des minorités religieuses et, plus généralement de la population civile regroupent crimes liés aux conflits armés, non-internationaux et crimes non-juridiquement liés aux conflits armés tels que les crimes contre l'humanité, au premier rang desquels le crime de génocide. Cette situation complexifie l'appréhension de leur traitement et leur lisibilité. De fait, « *face à cette complexité juridique liant actes de terrorisme, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, la question de la preuve et du jugement des auteurs présumés constitue à la fois le défi de l'efficacité et celui de l'exhaustivité. Il faut juger vite, bien et au regard de l'entière réalité des crimes commis, dans un contexte de multiplicité des crimes et des preuves, des auteurs présumés d'exactions et des nationalités* »¹. Il apparaît indispensable dans ces conditions d'appuyer toute action de formation. Un appui européen apparaît, en ce sens, indispensable et l'ambition de l'auteur de la proposition de résolution ne peut, là encore, qu'être approuvée.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur propose d'adopter la proposition de résolution sans modification.

¹ *Citoyenneté et justice : un défi pour le Moyen-Orient - Quels enseignements pour l'avenir de l'Irak ? Rapport de groupe interparlementaire d'amitié n° 150 - 7 juin 2018*

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie, le mardi 18 décembre 2018, pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Jean Bizet, le débat suivant s'est engagé :

M. Benoît Huré. - Cette proposition de résolution est très équilibrée.

Mme Colette Mélot. - On ne peut que l'approuver.

M. Jean Bizet, président, rapporteur. - Donner une dimension européenne à ce sujet à la veille des élections européennes montrera à nos concitoyens tentés par un vote eurosceptique qu'il faut y regarder à deux fois. L'Union européenne n'est pas seulement le premier marché économique mondial. C'est aussi une entité qui a des valeurs.

Mme Gisèle Jourda. - Cette proposition de résolution du président Retailleau, qui préside le groupe de réflexion - auquel j'appartiens -, porte sur un sujet qui nous touche au coeur. Je l'ai immédiatement soutenue, comme plusieurs collègues socialistes. Comme cela se fait au groupe RDSE, certains membres du groupe socialiste y seront favorables et d'autres s'abstiendront sans pour autant s'y opposer, en raison de sa difficulté de mise en œuvre liée à la non-adhésion de l'Irak à la Cour pénale internationale.

Ce type de justice transitionnelle existe ailleurs - l'ex-Yougoslavie et la Sierra Leone en ont fait l'expérience. Elle a toute légitimité à se substituer temporairement à la justice classique pour aider les victimes et s'élever contre les crimes contre l'humanité, en attendant que le pays devienne suffisamment mûr pour le faire de façon autonome.

Nous, Européens, avec notre histoire, devons tendre la main aux minorités persécutées et montrer que nous sommes attachés à la démocratie et à la sortie de l'état de guerre, dans des pays parfois volontairement déstabilisés. Ne nous privons pas de rééquilibrer les situations.

Face au sort quotidien des Palestiniens, la communauté internationale est complètement paralysée, réduite à l'inertie, ce qui rend la solution à deux États de moins en moins viable. Même si comparaison n'est pas raison, c'est un argument de plus pour soutenir cette proposition de résolution.

M. Jean Bizet, président, rapporteur. - Merci d'avoir souligné l'importance de la souveraineté des États, à laquelle l'Union européenne est très attentive.

La proposition de résolution est adoptée.

M. Jean Bizet, président, rapporteur. - Unanimité ! Je tiens à féliciter à nouveau l'auteur de la proposition de résolution et l'ensemble du groupe de réflexion.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

- 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'Iraq du 8 janvier 2018, JOIN(2018) 1 final,
- ⑤ Vu les conclusions du Conseil sur l'Iraq 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 Iraq (« EUAM Iraq »),
- ⑦ Rappelant les crimes abominables et massifs accomplis 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 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 ;
- 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 proposition de résolution	Texte de la commission des affaires européennes
—	—
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	Sans modification.
① Le Sénat,	Sans modification. ①
② Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Sans modification. ②
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,	Sans modification. ③
④ 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,	Sans modification. ④
⑤ Vu les conclusions du Conseil sur l'Iraq du 22 janvier 2018 (5285/18),	Sans modification. ⑤
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 Iraq (« EUAM Iraq »),	Sans modification. ⑥
⑦ Rappelant les crimes abominables et massifs accomplis par Daech à l'encontre des chrétiens d'Orient et des autres minorités religieuses sur le territoire irakien ;	Sans modification. ⑦
⑧ Considérant que rendre justice rapidement contribuera à accélérer la réconciliation entre les communautés en Irak et permettra de lutter contre toute impunité ;	Sans modification. ⑧
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 ;	Sans modification. ⑨

Texte de la proposition de résolution	Texte de la commission des affaires européennes	
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 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 ;	Sans modification.	⑩
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 ;	Sans modification.	⑪
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 ;	Sans modification.	⑫
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 ;	Sans modification.	⑬
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 ;	Sans modification.	⑭
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 ;	Sans modification.	⑮
⑯ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.	Sans modification.	⑯