



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

IRAK
***Les responsabilités des
puissances occupantes***

Index AI : MDE 14/089/2003

•
ÉFAI
•

IRAK

Les responsabilités des puissances occupantes

Résumé *

Aux termes du droit international humanitaire, les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni sont des puissances occupantes en Irak et, en cette qualité, elles sont clairement tenues de protéger la population irakienne. Elles ont notamment le devoir de rétablir l'ordre et de fournir une aide humanitaire et elles disposent de pouvoirs limités leur permettant de promulguer des dispositions législatives, de créer des tribunaux et de placer des personnes en détention administrative. Elles sont également tenues de respecter l'interdiction du recours à la contrainte et à la torture ainsi que de la déportation et du transfert des habitants des territoires occupés. Elles ont enfin le devoir de protéger les ressources naturelles.

Toutefois, par définition, l'autorité des États-Unis et du Royaume-Uni est transitoire et elle se limite à la protection et à l'aide dans la situation d'urgence résultant du conflit. Par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni ne peuvent pas modifier le système juridique ni introduire dans le système de justice pénale irakien les réformes radicales nécessaires pour garantir le respect des droits humains. Seul un nouveau gouvernement irakien ou une administration provisoire dirigée par les Nations unies disposent de ce pouvoir selon le droit international.

Le présent document est consacré aux responsabilités des États-Unis et du Royaume-Uni de protéger les droits fondamentaux de la population irakienne. L'organisation décrit le cadre légal international régissant l'occupation par une puissance belligérante et expose en détail les obligations qui semblent s'appliquer plus particulièrement à la situation en Irak. Des recommandations spécifiques sont adressées aux États-Unis et au Royaume-Uni.

* *La version originale en langue anglaise du document résumé ici a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre IRAQ. Responsibilities of the occupying powers. La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - avril 2003.*

*Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents.
Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : www.efai.org*

Ceci est le résumé du document *Irak. Les responsabilités des puissances occupantes* (index AI : MDE 14/089/03), publié par Amnesty International en avril 2003. Pour plus d'informations ou pour agir, veuillez consulter le texte intégral. De nombreux documents sur ce sujet ou d'autres sont disponibles sur le site web <http://amnesty.org> ; les communiqués de presse d'Amnesty International peuvent être reçus par courrier électronique : <http://web.amnesty.org/ai.nsf/news>

IRAK

Les responsabilités des puissances occupantes

SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	3
<i>I. Le cadre légal international</i>	4
<i>II. Aspects généraux de l'occupation par une puissance belligérante</i>	6
<i>III. Les obligations des États-Unis et du Royaume-Uni en qualité de puissances occupantes</i>	8

Introduction

La situation en Irak est très instable au moment de la rédaction du présent document. Des combats sporadiques se poursuivent. Le gouvernement irakien et l'administration se sont effondrés, les pillages et les actes de violence sont généralisés et, dans certaines régions, la population a été déplacée par la force, ce qui aggrave les difficultés considérables auxquelles elle était déjà confrontée. Les troupes américaines et britanniques n'ont pas rétabli l'ordre ni garanti la distribution d'aide humanitaire dans les zones qu'elles contrôlent. Outre ces sujets de préoccupation immédiate, on ignore la durée de la présence militaire américaine et britannique dans le pays et les perspectives de mise en place d'une autorité irakienne de transition effective restent peu claires.

Malgré les apparences, la situation actuelle n'est pas un « vide juridique ». Les troupes américaines et britanniques, en leur qualité de puissances occupantes aux termes du droit international, sont clairement tenues de protéger la population irakienne. Ces obligations découlent du droit international humanitaire qui a défini de longue date les règles régissant l'occupation par une puissance belligérante ainsi que du droit relatif aux droits humains qui s'impose à tout État exerçant son autorité ou son contrôle sur un territoire. Les États-Unis et le Royaume-Uni doivent remplir leurs obligations aussi longtemps qu'ils exerceront une autorité militaire sur l'Irak.

Toutefois, par définition, l'autorité des puissances occupantes est transitoire et elle se limite à la protection et à l'aide apportée à la population du territoire occupé dans la situation d'urgence résultant du conflit. Par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni ne peuvent pas modifier le système juridique ni introduire dans le système de justice pénale irakien les réformes radicales nécessaires pour garantir le respect des droits humains. Seul un nouveau gouvernement irakien ou une administration provisoire dirigée par les Nations unies et instaurée par le Conseil de sécurité disposent de ce pouvoir selon le droit international.

Les modalités de mise en place d'une autorité gouvernementale de transition ou permanente en Irak ne sont pas clairement définies au moment de la rédaction du présent rapport. Les parties concernées ne sont pas d'accord quant au rôle des Nations unies. Amnesty International estime que le respect absolu des droits humains doit être au centre de toutes les dispositions qui pourront être prises. À cet égard, les Nations unies doivent jouer un rôle de premier plan dans deux domaines au moins outre la fourniture d'aide humanitaire.

En premier lieu, les Nations unies doivent déployer des observateurs chargés de veiller au respect des droits humains sur l'ensemble du territoire irakien dès que la situation du point de vue de la sécurité le permettra (voir le document publié par Amnesty International en mars 2003 et intitulé *Irak. La nécessité d'un déploiement d'observateurs des droits humains*. [index AI : MDE 14/012/2003]).

Deuxièmement, les Nations unies doivent créer une commission d'experts chargée de formuler, en collaboration avec la société civile irakienne, des propositions en vue d'un programme complet visant à rendre justice aux victimes des atteintes passées et récentes aux droits humains et centré sur la nécessité de réformer la justice pénale irakienne (voir le document publié par Amnesty International en avril 2003, *Irak. Il faut instaurer une véritable justice pour que les atteintes aux droits humains ne restent pas impunies* [index AI : MDE 14/080/2003]).

Le présent document est consacré à la responsabilité qu'ont les États-Unis et le Royaume-Uni en tant que puissances occupantes de protéger les droits fondamentaux de la population irakienne. L'organisation décrit le cadre légal international et expose en détail les obligations qui semblent s'appliquer plus particulièrement à la situation en Irak. Des recommandations spécifiques sont adressées aux États-Unis et au Royaume-Uni.

La tâche la plus urgente en Irak est de garantir le respect des lois de la guerre par tous les belligérants. L'objectif plus vaste est de maintenir l'ordre et de veiller à ce que les puissances occupantes et toute autorité intérimaire respectent leurs obligations envers l'ensemble de la population irakienne. Le défi le plus important est toutefois à venir : il consiste à veiller à ce que, dans la période postérieure au conflit, les droits humains soient au centre des efforts de reconstruction. À cet effet, il sera essentiel d'aborder la question de l'impunité pour les atteintes aux droits humains commises par le passé, d'instaurer un système de justice équitable et efficace, de garantir le respect des droits de tous les individus sans discrimination liée à la religion, à l'appartenance ethnique ou au sexe, et d'insister pour que les Irakiens fassent eux-mêmes avancer le processus.

I. Le cadre légal international

Au fil des ans, le droit international a élaboré un cadre qui, tout en conférant à la puissance occupante l'autorité dont elle a besoin pour administrer le territoire qu'elle contrôle, énonce en même temps les droits des habitants du territoire occupé. Le but essentiel des règles internationales régissant l'occupation par une puissance belligérante est de permettre aux habitants d'un territoire occupé de mener une vie aussi « normale » que possible dans de telles circonstances.

À cet effet et étant donné la nature transitoire de l'occupation, la puissance occupante est tenue d'administrer le territoire sans procéder, dans la mesure du possible, à des changements radicaux de l'ordre existant tout en garantissant la protection des droits fondamentaux des habitants.

Le droit international relatif au statut de l'occupation n'aborde pas la question de sa légalité. Ses règles s'appliquent à toute puissance occupante du simple fait que celle-ci contrôle un territoire étranger, quelle que soit la raison de cette situation. Le fait de reconnaître que ce droit s'applique à une situation donnée ne constitue pas une prise de position sur le statut juridique du territoire concerné.

Les dispositions relatives au statut de l'occupation sont énoncées par le droit international humanitaire également appelé lois de la guerre ou lois du conflit armé. Elles prennent en compte les préoccupations de la puissance occupante en matière militaire et de sécurité tout en établissant un équilibre avec les droits des personnes se trouvant sous l'autorité de celle-ci. Les sources des obligations découlant du droit international humanitaire applicable à l'occupation par une puissance belligérante sont énoncées dans les instruments suivants :

- la Convention de La Haye (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Convention de La Haye) et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Règlement de La Haye) du 18 octobre 1907 ;
- la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Quatrième Convention de Genève) adoptée le 12 août 1949 ;
- l'article 75 du Protocole facultatif de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I) ;
- les règles du droit international coutumier.

La plupart des règles fondamentales relatives à l'occupation relèvent du droit international coutumier et sont universellement contraignantes. Aucune d'entre elles ne prévoit de possibilité de dérogation.

L'article 27 de la Quatrième Convention de Genève est une disposition essentielle du droit international humanitaire qui énonce l'obligation de respecter les droits fondamentaux des habitants du territoire occupé, comme le droit à un traitement humain et celui de ne pas faire l'objet de discrimination :

« Les personnes protégées ont droit, en toutes circonstances, au respect de leur personne, de leur honneur, de leurs droits familiaux, de leurs convictions et pratiques religieuses, de leurs habitudes et de leurs coutumes. Elles seront traitées, en tout temps, avec humanité et protégées notamment contre tout acte de violence ou d'intimidation, contre les insultes et la curiosité publique.

« Les femmes seront spécialement protégées contre toute atteinte à leur honneur, et notamment contre le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à leur pudeur.

« Compte tenu des dispositions relatives à l'état de santé, à l'âge et au sexe, les personnes protégées seront toutes traitées par la Partie au conflit au pouvoir de laquelle elles se trouvent, avec les mêmes égards, sans aucune distinction défavorable, notamment de race, de religion ou d'opinions politiques.

« Toutefois, les Parties au conflit pourront prendre, à l'égard des personnes protégées, les mesures de contrôle ou de sécurité qui seront nécessaires du fait de la guerre. »

Le commentaire officiel de la Quatrième Convention de Genève publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) souligne (pp. 200-201) que cet article « proclame le respect de la personne humaine et le caractère inaliénable de ses droits fondamentaux ». Il fait également observer :

« Le droit au respect de la personne doit être pris dans son sens le plus large : il couvre l'ensemble des droits de la personnalité, c'est-à-dire les droits et qualités qui sont, comme tels, indissolublement liés à la personne humaine, à raison de son existence, de ses forces psychiques et physiques ; il s'entend notamment des droits à l'intégrité corporelle, morale et intellectuelle, attributs indispensables de la personne humaine. »

Au niveau national, les dispositions du droit international humanitaire sont retranscrites dans des manuels militaires qui renferment des instructions adressées aux membres des forces armées nationales. Citons notamment les manuels destinés aux forces armées du Royaume-Uni (*The Law of War on Land* [Les lois de la guerre sur terre], partie III, 1958) et des États-Unis (*The Law of Land Warfare* [Les lois de la guerre sur terre], FM 27-10, Département de l'armée, Manuel de terrain, 1956).

Conformément au droit international humanitaire, toute puissance occupante est également tenue de respecter les dispositions des traités relatifs aux droits humains auxquels est partie le pays dont le territoire est occupé, en totalité ou en partie, particulièrement dans le cas où, comme en Irak, ces traités sont formellement incorporés au système juridique du pays occupé. Le Comité des droits de l'homme, qui contrôle l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté en 1966, a également affirmé, en 1997, que « les droits consacrés dans le Pacte appartiennent aux individus qui vivent sur le territoire de l'État

partie » (Observation générale n° 26 sur les questions touchant à la continuité des obligations souscrites en vertu du PIDCP, paragr. 24).

Par ailleurs, le Comité des droits de l'homme ainsi que d'autres organes chargés de contrôler le respect par les États de leurs obligations en matière de droits humains découlant des traités qu'ils ont ratifiés ont régulièrement souligné que ces obligations s'étendent à tout territoire sur lequel un État exerce son autorité ou son contrôle, y compris les territoires occupés à la suite d'opérations militaires. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont donc tenus dans l'administration de l'Irak de respecter leurs propres obligations internationales en matière de droits humains outre celles découlant du droit international humanitaire.

Le droit international relatif aux droits humains complète les dispositions du droit international humanitaire, par exemple en fournissant la teneur et des normes d'interprétation notamment sur l'utilisation de la force pour réprimer des troubles en dehors de situations de combat. Dans certains domaines, par exemple celui des garanties applicables aux personnes placées en détention, les normes relatives aux droits humains prévoient une protection plus large que celle accordée par les dispositions du droit international humanitaire et qui doit être appliquée. Ceci constitue un cadre de protection fermement incorporé dans les obligations internationales.

II. Aspects généraux de l'occupation par une puissance belligérante

La définition de l'occupation par une puissance belligérante figure à l'article 42 du Règlement de La Haye :

« Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

« L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer. »

La manuel américain FM 27-10 (paragr. 351) fait simplement référence à cette définition. Le manuel britannique (paragr. 503) va dans le même sens en soulignant que les forces d'invasion doivent avoir remplacé les autorités nationales pour l'exercice du contrôle effectif sur un territoire.

Le seul critère pour décider de l'application du droit relatif à l'occupation par une puissance belligérante est tiré des faits : le contrôle effectif de facto d'un territoire par des forces armées étrangères joint à la possibilité pour celles-ci de faire appliquer leurs décisions et l'absence de facto d'une autorité gouvernementale nationale exerçant un contrôle effectif. Si ces conditions sont remplies pour un territoire donné, le droit relatif à l'occupation par une puissance belligérante s'applique. Même dans le cas où l'objectif des opérations militaires n'est pas de contrôler un territoire, la seule présence de troupes exerçant un contrôle rend applicable le droit relatif à la protection des habitants. La puissance occupante ne peut éluder sa responsabilité tant qu'un gouvernement national n'est pas en mesure de remplir ses fonctions normales.

Le régime légal international de l'occupation par une puissance belligérante prend effet dès que les forces armées d'une puissance étrangère ont pris le contrôle effectif d'un territoire qui n'est pas le leur. Il prend fin lorsque les forces d'occupation ont abandonné leur contrôle sur ce territoire.

On peut se demander si le statut de l'occupation s'applique toujours lorsque de nouvelles autorités civiles mises en place par la puissance occupante et formée de ressortissants du territoire occupé gèrent les affaires courantes de celui-ci. La réponse est oui aussi longtemps que les forces d'occupation sont présentes dans ce territoire et exercent un contrôle en dernier ressort sur les activités des autorités locales.

La responsabilité de la puissance occupante ne signifie pas qu'elle soit responsable de tous les actes de l'administration civile locale, mais, par exemple, dans le cas où cette dernière n'a pas les moyens de fournir des soins médicaux appropriés, il incombe à la puissance occupante de prendre des mesures pour y remédier. Celle-ci ne peut pas renoncer à sa responsabilité fondamentale d'assurer le bien-être des habitants du territoire en arguant que les autorités locales sont responsables.

Selon l'article 4 de la Quatrième Convention de Genève, les personnes civiles vivant dans les territoires occupés et qui se trouvent « *au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes* » sont des « *personnes protégées* » dont les droits sont énoncés dans la convention. Ces droits sont inaliénables et les personnes protégées ne peuvent en aucun cas y renoncer (art. 8). Une telle renonciation serait nulle et non avenue, que la personne ait pris cette décision de son plein gré ou qu'elle y ait été contrainte par la puissance occupante.

L'idée centrale du droit international relatif à l'occupation par une puissance belligérante est que l'occupation est provisoire. La puissance occupante assume, pour une période limitée, la responsabilité de la sécurité et du bien-être des habitants du territoire occupé. L'article 43 du Règlement de La Haye dispose :

« L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. »

En sa qualité d'administration provisoire en l'absence d'un gouvernement national, la puissance occupante doit remplir les fonctions directement liées à l'administration du territoire. Elle peut mettre en place une administration civile provisoire, mais elle n'a pas le droit de modifier les structures existantes de l'État. Par exemple, elle ne peut procéder à une réforme de grande ampleur du système de justice pénale, alors qu'une telle initiative s'impose en Irak en vue de sa mise en conformité avec les normes internationales relatives aux droits humains. Amnesty International demande qu'une commission d'experts des Nations unies se mette immédiatement au travail, en étroite collaboration avec la société civile irakienne, pour élaborer des propositions de réforme. Celles-ci devront être mises en œuvre soit par un nouveau gouvernement irakien soit par une administration de transition des Nations unies.

Si plusieurs puissances occupantes se répartissent entre elles le contrôle et l'administration de différentes parties du territoire, comme cela a été le cas en Allemagne après 1945, chaque État est entièrement responsable de ce qui se passe dans le territoire sous son autorité. Toutefois, l'une des obligations fondamentales du droit international humanitaire énoncée à l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève est l'engagement non seulement de respecter, mais aussi de « *faire respecter la présente Convention en toutes circonstances* ». Dans cet esprit, les États-Unis et le Royaume-Uni, ainsi que tous les autres États parties aux Conventions de Genève, doivent prendre des mesures les uns à l'encontre des autres dans le cas où il serait nécessaire d'empêcher des violations du droit international humanitaire ou d'y remédier.

Ils doivent également veiller à ce que tous les groupes armés auxquels ils sont alliés respectent sans réserve le droit international humanitaire.

III. Les obligations des États-Unis et du Royaume-Uni en qualité de puissances occupantes

1. Le devoir de rétablir l'ordre et d'en assurer le maintien

La puissance occupante est tenue de rétablir l'ordre et la sécurité publiques et d'en assurer le maintien dans les territoires contrôlés par ses troupes, conformément à l'article 43 du Règlement de La Haye.

Afin d'accomplir cette tâche, l'article 27 de la Quatrième Convention de Genève prévoit que la puissance occupante peut « *prendre, à l'égard des personnes protégées, les mesures de contrôle et de sécurité qui seront nécessaires du fait de la guerre* ». Ces mesures peuvent comprendre le recours à la force. Toutefois, toute utilisation de la force en dehors des combats, que ce soit par des soldats ou des policiers, doit être conforme aux normes internationales relatives à l'application des lois, et notamment au Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (Code de conduite) et aux Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (Principes de base) adoptés respectivement par les Nations unies en 1979 et en 1990.

L'article 3 du Code de conduite met en évidence les principes de nécessité et de proportionnalité : les responsables de l'application des lois « *peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions* ». Le commentaire de cet article précise que l'utilisation d'armes à feu est un moyen extrême :

« Tout devrait être entrepris pour exclure l'emploi d'armes à feu, spécialement contre des enfants. D'une manière générale, il ne faut pas avoir recours aux armes à feu, si ce n'est lorsqu'un délinquant présumé oppose une résistance armée ou, de toute autre manière, met en danger la vie d'autrui, et lorsque des moyens moins radicaux ne suffisent pas pour maîtriser ou appréhender le délinquant présumé. Chaque fois qu'une arme à feu a été utilisée, le cas doit être signalé promptement aux autorités compétentes. »

Selon les Principes de base, lorsqu'ils sont confrontés à des troubles, notamment à des rassemblements violents, les responsables de l'application des lois « *ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoiqu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines.* »

Les troupes de combat ne sont généralement pas formées ni équipées pour assurer le maintien de l'ordre et cette tâche ne doit pas leur être confiée. Les puissances occupantes sont toutefois tenues de prévoir la détérioration de l'ordre public dans les zones qu'elles contrôlent militairement, situation trop fréquente dans les conflits armés et

que beaucoup avaient prédit dans le cas de l'Irak. Des dispositions semblent avoir été prises et des moyens importants ont été consacrés à la protection des gisements pétrolifères irakiens. Toutefois, peu d'éléments font état d'un niveau similaire de préparation et d'attribution de moyens pour protéger les institutions publiques, entre autres, essentielles à la survie et au bien-être de la population. La réaction face à l'anarchie a été totalement inappropriée.

Amnesty International prie les États-Unis et le Royaume-Uni de déployer des troupes en nombre suffisant ayant reçu une formation appropriée et dotées d'équipement idoine pour rétablir l'ordre jusqu'à ce que la police irakienne puisse fonctionner de manière efficace. Une procédure efficace et équitable de vérification des membres de la police irakienne doit être mise en œuvre sans délai afin de réduire le risque de réintégrer dans leurs fonctions des agents qui auraient commis des violations des droits humains. Dans leur tâche de maintien de l'ordre ou de supervision de cette fonction, les États-Unis et le Royaume-Uni doivent veiller à ce que le droit à la liberté d'expression et d'association ne soit pas restreint arbitrairement.

2. Le devoir de fournir de la nourriture et des soins médicaux et de faciliter la distribution de l'aide humanitaire

La puissance occupante est tenue d'assurer, si nécessaire, l'approvisionnement en nourriture et produits médicaux des habitants des territoires occupés. Selon l'article 55 de la Quatrième Convention de Genève :

« Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes. »

À propos des soins médicaux, l'article 56 dispose que la puissance occupante *« a le devoir d'assurer et de maintenir avec le concours des autorités nationales et locales, les établissements et les services médicaux et hospitaliers, ainsi que la santé et l'hygiène publiques dans le territoire occupé, notamment en adoptant et en appliquant des mesures prophylactiques et préventives nécessaires pour combattre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies. Le personnel médical de toutes catégories sera autorisé à accomplir sa mission. »*

De manière plus générale, l'article 59 prévoit : *« Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens. »* De telles actions qui peuvent être entreprises par des États ou des organisations humanitaires impartiales comme le CICR *« consisteront notamment en des envois de vivres, produits médicaux et vêtements »*. Tout doit être fait pour protéger ces envois. Toutefois, les envois de secours ne dégageront en rien la puissance occupante de ses responsabilités (art. 60).

Amnesty International appelle les États-Unis et le Royaume-Uni à intervenir pour garantir le fonctionnement en toute sécurité des hôpitaux et des autres services publics ainsi que la fourniture sans délai d'eau et de nourriture aux personnes dans le besoin. Tout doit être fait pour faciliter l'action des organisations internationales et humanitaires notamment en les aidant à avoir véritablement accès à toutes les personnes nécessiteuses. Le CICR et le

Croissant rouge irakien doivent être en mesure de poursuivre leurs activités conformément aux principes du mouvement de la Croix-Rouge internationale et du Croissant rouge.

3. La législation pénale : les possibilités limitées d'introduire des changements

Conformément à la nature provisoire de l'occupation belligérante, l'article 74 de la Quatrième Convention de Genève dispose que « *la législation pénale du territoire occupé demeurera en vigueur, sauf dans la mesure où elle pourra être abrogée ou suspendue par la Puissance occupante si cette législation constitue une menace pour la sécurité de cette Puissance ou un obstacle à l'application de la présente Convention* ».

Le commentaire de cet article (pp. 335-336) souligne qu'un principe fondamental du statut de l'occupation est « la notion de continuité de l'ordre juridique » des territoires occupés qui « *s'applique à l'ensemble du droit (droit civil et droit pénal) dans le territoire occupé* ». Il précise que la raison pour laquelle la Quatrième Convention de Genève ne prescrit explicitement « *que le respect de la loi pénale, c'est que celle-ci n'avait pas été suffisamment observée lors de conflits antérieurs ; il n'y a pas lieu d'en induire a contrario que l'occupant n'est pas tenu de respecter aussi la législation civile, voire l'ordre constitutionnel* ».

Il n'y a que deux exceptions à la règle obligeant à préserver la législation pénale existante. La première concerne la sécurité de la puissance occupante qui, ainsi que l'explique le commentaire du CICR, « *[de toute évidence] doit pouvoir annuler des dispositions comme celles qui organisent le recrutement ou incitent la population à la résistance* ». La seconde « *est en faveur de la population* » et permet d'abroger des mesures discriminatoires, entre autres. La puissance occupante « *ne saurait abroger ou suspendre la législation pénale pour d'autres raisons et, notamment, pour la mettre simplement en harmonie avec ses propres conceptions juridiques* ».

L'article 68 de la Quatrième Convention de Genève permet de prononcer la peine de mort pour des infractions particulièrement graves, mais ce châtimeur ne peut être appliqué à des personnes âgées de moins de dix-huit ans au moment des faits. Toutefois, cette disposition a été adoptée en 1949, date à laquelle la peine de mort était largement appliquée. Actuellement, plus de 100 pays l'ont abolie dans leur législation ou dans la pratique. La peine de mort qui est écartée par tous les tribunaux internationaux et mixtes pour les crimes les plus horribles comme le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ne doit pas être appliquée en Irak.

Conformément à ces dispositions du droit international humanitaire et à leurs obligations découlant du droit international relatif aux droits humains, les États-Unis et le Royaume-Uni ne doivent pas appliquer les dispositions de la législation irakienne qui sont contraires au droit international. Amnesty International est préoccupée de longue date par les lois irakiennes qui sont contraires aux normes internationales et notamment par les nombreux décrets d'exception promulgués par le Conseil de commandement de la révolution (CCR) et qui prévoient la peine de mort et des mutilations pour toute une série d'infractions (voir le document publié par Amnesty International en août 2001 et intitulé *Irak. Les prisonniers politiques sont systématiquement torturés* [index AI : MDE 14/008/01]).

Amnesty International appelle les États-Unis et le Royaume-Uni à suspendre l'application des lois et décrets irakiens qui sont contraires au droit

international tout en respectant les restrictions qui leur sont imposées quant aux autres changements législatifs ainsi que le prévoit la Quatrième Convention de Genève. Les lois prévoyant des châtiments corporels et la peine de mort doivent être suspendues dans l'attente de leur abrogation.

4. Le pouvoir législatif limité de la puissance occupante

Une puissance occupante dispose d'un pouvoir limité de promulguer ses propres dispositions légales. L'article 64-2 de la Quatrième Convention de Genève prévoit que la puissance occupante pourra « *soumettre la population du territoire occupé à des dispositions qui sont indispensables pour lui permettre de remplir ses obligations découlant de la présente Convention, et d'assurer l'administration régulière du territoire ainsi que la sécurité soit de la Puissance occupante, soit des membres et des biens des forces ou de l'administration d'occupation ainsi que des établissements et des lignes de communications utilisés par elles* ».

Le commentaire (p. 337) énumère les domaines dans lesquels la puissance occupante peut exercer son pouvoir législatif. Il est limité aux dispositions « *propres à l'application de la Convention* » dans des domaines tels que la protection de l'enfance, le travail, le ravitaillement, l'hygiène et la santé publiques, à d'autres dispositions nécessaires à « *l'administration régulière du territoire* » et aux dispositions pénales « *pour sa propre protection* ».

L'article 65 prévoit : « *Les dispositions pénales édictées par la Puissance occupante n'entreront en vigueur qu'après avoir été publiées et portées à la connaissance de la population, dans la langue de celle-ci. Elles ne peuvent pas avoir un effet rétroactif.* »

Amnesty International appelle les États-Unis et le Royaume-Uni à limiter leur exercice de pouvoirs législatifs au domaine prévu par la Quatrième Convention de Genève. Tout doit être fait pour informer correctement le public de toute loi et de tout règlement promulgué à cet effet. Quant à la tâche plus vaste de réforme du système de justice, une commission d'experts des Nations unies doit être créée et chargée de formuler des propositions qui seront mises en œuvre par toute autorité qui remplacera les États-Unis et le Royaume-Uni en Irak.

5. La compétence pénale

La Quatrième Convention de Genève interdit à la puissance occupante de modifier le statut des juges tout comme celui des fonctionnaires (art. 54). Les tribunaux du territoire occupé continuent à fonctionner et restent compétents pour les infractions à la législation pénale nationale commises par les habitants du territoire occupé (art. 64-1). Toutefois, en l'absence d'un système judiciaire, la puissance occupante peut créer ses propres tribunaux qui rempliront les fonctions des juridictions ordinaires sous réserve qu'ils appliquent les lois existantes.

L'article 66 prévoit qu'au cas où une puissance occupante promulgue des dispositions législatives, elle peut instaurer ses propres « *tribunaux militaires, non politiques et régulièrement constitués* » qui siégeront dans les territoires occupés tandis que les cours d'appel « *siégeront de préférence dans le pays occupé* ».

Les tribunaux militaires instaurés par la puissance occupante doivent respecter des garanties de procédure détaillées énoncées aux articles 67 et 69 à 75. En outre, sous le

titre *Garanties fondamentales*, l'article 75-1 du Protocole I énonce toutes les garanties d'équité des procès. Le contenu de cet article est reconnu, y compris par les États-Unis qui n'ont pas ratifié le Protocole I, comme relevant du droit international coutumier. Ces garanties sont également l'élément essentiel du droit international moderne relatif aux droits humains tel qu'il est énoncé à l'article 14 du PIDCP et dans d'autres traités internationaux.

La Quatrième Convention de Genève réaffirme le principe de la responsabilité pénale individuelle et interdit les peines collectives (art. 33).

Les personnes accusées ou reconnues coupables d'une infraction pénale doivent être détenues dans des conditions humaines dans des établissements pénitentiaires situés dans le territoire occupé (art. 76). Elles ont le droit de recevoir la visite des délégués du CICR.

Amnesty International est préoccupée de longue date par le fonctionnement de la justice pénale irakienne et notamment par le manque d'indépendance des juges, le recours à la torture et les procès manifestement iniques qui se déroulent devant des tribunaux d'exception, entre autres juridictions. L'organisation estime toutefois que des tribunaux instaurés par les États-Unis et le Royaume-Uni ne sont pas souhaitables car ils risquent d'être perçus comme rendant la « justice des vainqueurs ». Amnesty International estime que les tribunaux militaires ne devraient pas juger des civils ni des membres des forces armées coupables de crimes relevant du droit international. Par ailleurs, certaines propositions comme l'utilisation de commissions militaires américaines qui ne sont pas des tribunaux seraient manifestement inéquitables au regard du droit international.

Amnesty International prie les États-Unis et le Royaume-Uni de suspendre les activités des tribunaux d'exception irakiens qui fonctionnent en violation du droit international relatif aux droits humains. L'organisation appelle les États-Unis et le Royaume-Uni à veiller à ce que les tribunaux ordinaires irakiens ne violent pas les normes du droit international. Les États-Unis et le Royaume-Uni ne doivent pas créer leurs propres tribunaux. Ils devraient permettre à une commission d'experts des Nations unies de formuler des propositions dans les meilleurs délais, en étroite collaboration avec la société civile irakienne, en vue de la création de tribunaux de transition et d'autres options judiciaires en attendant la réforme du système irakien de justice pénale.

6. L'assignation à résidence ou la détention administrative (internement)

Aux termes de l'article 78 de la Quatrième Convention de Genève, si la puissance occupante « *estime nécessaire, pour d'impérieuses raisons de sécurité, de prendre des mesures de sûreté à l'égard de personnes protégées, elle pourra tout au plus leur imposer une résidence forcée ou procéder à leur internement* ». Toutefois, dans ce cas, l'article 78 prévoit :

« Les décisions relatives à la résidence forcée ou à l'internement seront prises suivant une procédure régulière qui devra être fixée par la Puissance occupante, conformément aux dispositions de la présente Convention. Cette procédure doit prévoir le droit d'appel des intéressés. Il sera statué au sujet de cet appel dans le plus bref délai possible. Si les décisions sont maintenues, elles seront l'objet d'une révision périodique, si possible semestrielle, par les soins d'un organisme compétent constitué par ladite Puissance. »

Les détenus administratifs ont le droit de recevoir la visite des délégués du CICR.

Amnesty International reconnaît que des mesures restrictives temporaires comme celles prévues par la Quatrième Convention de Genève peuvent être nécessaires, particulièrement pour réprimer des troubles généralisés. Toutefois, elle appelle les États-Unis et le Royaume-Uni à détenir les civils pendant la période la plus courte possible et à les remettre en liberté à moins qu'ils ne soient inculpés d'une infraction prévue par la loi et traduits en justice.

L'organisation estime que le placement en détention provisoire devrait être réexaminé fréquemment et sur une base individuelle par une autorité judiciaire. Tous les détenus doivent avoir la possibilité de solliciter à tout moment un réexamen judiciaire, et non seulement administratif, du bien-fondé de leur incarcération et ils doivent être remis en liberté si leur détention est illégale ainsi que le prévoit l'article 9-4 du PIDCP.

7. L'interdiction de la contrainte, de la torture et des autres formes de violences

« Aucune contrainte d'ordre physique ou moral ne peut être exercée à l'égard des personnes protégées, notamment pour obtenir d'elles, ou de tiers, des renseignements. » (art. 31)

La Quatrième Convention de Genève interdit également *« toute mesure de nature à causer soit des souffrances physiques, soit l'extermination des personnes protégées en leur pouvoir. Cette interdiction vise non seulement le meurtre, la torture, les peines corporelles, les mutilations et les expériences médicales ou scientifiques non nécessitées par le traitement médical d'une personne protégée, mais également toutes autres brutalités, qu'elles soient le fait d'agents civils ou d'agents militaires. » (art. 32)*

Amnesty International prie les États-Unis et le Royaume-Uni de veiller à ce que les civils soient protégés contre toute forme de contrainte, de torture et d'autres formes de violences.

8. L'interdiction de la déportation et du transfert

Les personnes protégées, qu'elles soient incarcérées, qu'elles purgent une peine d'emprisonnement ou qu'elles ne soient pas détenues, ne doivent pas être déportées hors du territoire occupé. L'article 49 de la Quatrième Convention de Genève prévoit :

« Les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre État, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif. »

L'article 49-2 interdit également le déplacement forcé de la population civile à l'intérieur du territoire occupé hormis le cas où *« la sécurité de la population ou d'impérieuses raisons militaires l'exigent »*. Selon des informations parvenues récemment, des partisans de l'Union patriotique du Kurdistan (UPK) et du Parti démocratique du Kurdistan (PDK), groupes agissant en coopération étroite avec les troupes américaines, ont chassé des Arabes de leurs maisons. Les États-Unis et le Royaume-Uni, en tant que puissances occupantes, ont le devoir de veiller à ce que tout déplacement forcé n'intervienne que dans les cas strictement limités prévus à l'article 49.

Amnesty International appelle les États-Unis et le Royaume-Uni à ne déplacer aucun civil irakien hors du territoire occupé pour l'emmener dans leur propre pays ou dans un pays tiers, quel qu'en soit le motif. Tout particulièrement, les États-Unis ne doivent transférer aucune personne protégée à Guantanamo Bay et le Royaume-Uni ne doit remettre aux États-Unis aucune personne protégée sans avoir reçu l'assurance que ses droits découlant du statut de l'occupation seront respectés. Les États-Unis et le Royaume-Uni doivent également veiller à ce que les groupes armés avec lesquels ils sont alliés respectent les règles du droit international humanitaire dans ces circonstances, entre autres.

9. La protection des biens et des ressources naturelles

Le Règlement de La Haye exige des États-Unis et du Royaume-Uni qu'ils respectent la *« propriété privée »* (art. 46). Ils ne seront considérés *« que comme administrateur [s] » des édifices publics et des ressources naturelles telles les « forêts et exploitations agricoles »* (art. 55). Les États-Unis et le Royaume-Uni ne doivent donc pas s'approprier les biens publics ou les ressources naturelles de l'Irak ni en disposer d'une autre manière.

La *« destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire »* constituent un crime de guerre et plus particulièrement une infraction grave à la Quatrième Convention de Genève (art. 147).

Amnesty International prie les États-Unis et le Royaume-Uni de protéger les biens des personnes protégées. En leur qualité de gestionnaire intérimaire des biens publics irakiens et des ressources naturelles, ils ne doivent pas se les approprier ni en disposer de toute autre manière.

10. Le rôle du CICR

L'action du CICR constitue une garantie fondamentale pour la protection des civils dans les territoires occupés. Aux termes de la Quatrième Convention de Genève, la puissance occupante doit accepter les services du CICR (art. 143-5). Les délégués de

cet organisme ont le droit d'évoquer toute question liée au statut de l'occupation. Ils doivent bénéficier d'une liberté de mouvement dans l'ensemble du territoire occupé. Ils doivent notamment avoir librement accès à tous les lieux de détention et à toutes les catégories de détenus.

Amnesty International appelle les États-Unis et le Royaume-Uni à collaborer sans réserve avec le CICR de façon à ce que celui-ci puisse remplir entièrement son mandat en Irak.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre IRAQ: Responsibilities of the occupying powers.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - avril 2003.

Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents.

Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : www.efai.org

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :
