



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

IRAK

***Communication concernant
les préoccupations d'Amnesty International
relatives à la législation adoptée
par l'Autorité provisoire de la coalition (APC)***

Index AI : MDE 14/176/2003

•
ÉFAI

•

IRAK

Communication concernant les préoccupations d'Amnesty International relatives à la législation adoptée par l'Autorité provisoire de la coalition (APC)

Résumé

Ceci est le résumé du document intitulé *Communication concernant les préoccupations d'Amnesty International relatives à la législation adoptée par l'Autorité provisoire de la coalition (APC)* (index AI : MDE 14/176/2003). Ce texte analyse le rôle de l'APC et du Conseil de gouvernement de l'Irak au regard du droit international humanitaire et relatif aux droits humains. Amnesty International recommande à l'APC de réexaminer les ordres et règlements déjà promulgués de manière à les mettre en conformité avec ses obligations découlant du droit international humanitaire et relatif aux droits humains. Elle prie en outre l'APC de suspendre les dispositions de la législation pénale irakienne qui sont en contradiction flagrante avec les normes internationales. Ces dispositions ne devraient être remplacées par de nouvelles lois que dans le cas où leur suspension entraînerait un vide juridique. L'organisation appelle par ailleurs le Conseil de gouvernement de l'Irak à soutenir l'adoption par l'APC des recommandations émises dans la présente communication.

Ce document met en évidence les préoccupations d'Amnesty International relatives aux ordres et règlements promulgués par l'APC et à leurs conséquences pour les droits humains. Il contient une analyse des questions liées à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la liberté d'expression et d'association, à la liberté de mouvement, à la langue et à l'accès à l'information ainsi qu'aux litiges concernant les biens. L'organisation formule des observations et émet des recommandations spécifiques dans chacun de ces domaines.

* La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Memorandum on concerns related to legislation introduced by the Coalition Provisional Authority.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - octobre 2003
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

IRAK

Communication concernant les préoccupations d'Amnesty International relatives à la législation adoptée par l'Autorité provisoire de la coalition (APC)

SOMMAIRE

Introduction.....	1
Le rôle du Conseil de gouvernement et de l'Autorité provisoire de la coalition (APC).....	1
Les changements législatifs adoptés par l'APC.....	3
L'indépendance du pouvoir judiciaire	4
La liberté d'expression et d'association.....	7
Les modifications du Code pénal	7
La « débaassification »	7
La liberté de mouvement	11
La langue et l'accès à l'information	12
Les litiges concernant les biens	13

Introduction

Amnesty International a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation à propos de questions liées au comportement de l'Autorité provisoire de la coalition (APC) en sa qualité de puissance occupante de l'Irak. L'organisation a publié en juillet 2003 un document détaillé intitulé *Communication concernant les préoccupations d'Amnesty International relatives au maintien de l'ordre* (index AI : MDE 14/157/2003) (communication de juillet 2003) dans laquelle elle exposait bon nombre de ses sujets de préoccupation. Elle a salué l'examen du Code pénal irakien de 1969 et du Code de procédure pénale de 1971 entrepris par l'APC en vue d'évaluer leur compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits humains. Amnesty International a également formulé des observations à propos des ordres et règlements promulgués par l'APC dans le domaine du maintien de l'ordre. La communication prévoyait un nouvel examen ultérieur des ordres et règlements promulgués par l'APC en Irak.

Par ailleurs, dans la communication de juillet 2003, Amnesty International exprimait sa préoccupation à propos des pratiques de l'APC et des troupes américaines et britanniques, notamment l'utilisation excessive de la force, l'application de procédures et de garanties différentes relatives à l'arrestation et au placement en détention en fonction des catégories de détenus, les allégations de torture et de mauvais traitements infligés aux détenus et la destruction de biens au cours de fouilles domiciliaires. L'organisation exposait également ses préoccupations à propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la Cour pénale centrale irakienne. Elle déplorait en outre le fait que l'APC n'ait pas suffisamment reconnu l'applicabilité en toutes circonstances des traités internationaux relatifs aux droits humains et le fait que les forces de la coalition ne soient pas tenues de rendre des comptes pour les violations des droits humains et du droit humanitaire. Dans ce document, Amnesty International adressait une série de recommandations à l'APC.

La présente communication met en évidence les préoccupations d'Amnesty International relatives aux ordres et règlements promulgués par l'APC ainsi qu'à leurs conséquences pour les droits humains¹. Elle aborde les préoccupations relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la liberté d'expression et d'association, à la liberté de mouvement, à la langue et à l'accès à l'information ainsi qu'aux litiges concernant les biens.

1. Le rôle du Conseil de gouvernement et de l'APC

Amnesty International prend acte de l'instauration, en juillet 2003, du Conseil de gouvernement de l'Irak ainsi que du Règlement n° 6 de l'APC par lequel celle-ci reconnaît le Conseil de gouvernement « *comme organe principal de l'administration intérimaire irakienne, en attendant la mise en place d'un gouvernement irakien représentatif et reconnu par la communauté internationale* ».

1. Ce document ne contient pas d'analyse des ordres et règlements de l'APC relatifs à la gestion des fonds mis à sa disposition, et notamment le Fonds de développement pour l'Irak établi par la résolution 1483 du Conseil de sécurité et géré conformément au Règlement n° 2 de l'APC. Il n'aborde pas la mise en place du Conseil d'évaluation des programmes instauré par le Règlement n° 3 de l'APC ni d'autres questions financières, entre autres celles liées au secteur bancaire.

conformément à la résolution 1483 [du Conseil de sécurité] ». Ce règlement ajoute que « le Conseil de gouvernement et l'APC agiront de concert et coordonneront toutes les questions liées à l'administration provisoire de l'Irak, y compris les pouvoirs du Conseil de gouvernement ». Le paragraphe 9 de la résolution 1483 du Conseil de sécurité dispose que celui-ci appuie « la formation, par le peuple iraquien, avec l'aide de l'Autorité [provisoire de la coalition] et en collaboration avec le Représentant spécial, d'une administration provisoire iraquienne qui servira d'administration transitoire dirigée par les Iraquiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité ». Ni la résolution 1483 du Conseil de sécurité ni le Règlement n° 6 de l'APC ne définissent précisément les pouvoirs et les compétences du Conseil de gouvernement. Toutefois, la résolution 1483 précise que celui-ci ne dispose pas de toutes les compétences d'un gouvernement. Le Conseil de sécurité prévoit que ces pouvoirs seront conférés à « un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale [...] mis en place par le peuple iraquien et qui assume les responsabilités de l'Autorité ».

L'article 64 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 officiel du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur cet article précise : « Le pouvoir législatif dont l'occupant est investi en tant que Puissance responsable de l'application de la Convention et détenteur momentané de l'autorité, est limité aux matières ci-dessous limitativement énumérées.

« a) Il pourra promulguer des dispositions propres à l'application de la Convention en conformité des obligations que celle-ci lui impose en de nombreux domaines : protection de l'enfance, travail, ravitaillement, hygiène et santé publiques, etc.

« b) Il aura le droit d'édicter les dispositions indispensables à "l'administration régulière du territoire", en sa qualité de Puissance responsable de l'ordre et de la vie publics. »

Le commentaire ajoute que la formule « législation pénale » fait référence à « l'ensemble des dispositions légales en matière répressive² ».

Conformément à ces dispositions du droit international humanitaire, l'APC ne doit exercer des pouvoirs législatifs que dans la mesure nécessaire pour modifier les dispositions de la législation irakienne qui sont contraires aux normes internationales. Seul le gouvernement irakien qui remplacera l'APC pourra entreprendre une réforme législative de grande ampleur.

2. On trouvera une analyse détaillée des responsabilités de l'APC dans le document publié en avril 2003 et intitulé « Irak. Les responsabilités des puissances occupantes » (index AI : MDE 14/089/2003).

Recommandations

Amnesty International recommande à l'APC de réexaminer au vu des recommandations émises dans le présent document les ordres et règlements qu'elle a déjà promulgués, de manière à les mettre en conformité avec ses obligations découlant du droit international humanitaire et relatif aux droits humains.

L'organisation recommande également à l'APC de suspendre les dispositions de la législation pénale irakienne qui sont contraires aux normes internationales. Celles-ci ne devraient être remplacées par une nouvelle législation que dans le cas où leur suspension entraîne un vide juridique.

Amnesty International prie le Conseil de gouvernement de l'Irak de soutenir l'adoption par l'APC des recommandations formulées dans la présente communication.

2. Les changements législatifs adoptés par l'APC

À la fin du mois d'octobre 2003, l'APC avait promulgué six règlements, 43 ordres, six communications et quatre communiqués publics. Les 20 premiers ordres, ainsi que trois règlements, concernaient essentiellement le maintien de l'ordre et traitaient de certains droits et libertés. La plupart des ordres et règlements promulgués par la suite concernent le rétablissement de la sécurité irakienne, et notamment la création d'une nouvelle armée irakienne (Ordre n° 22 de l'APC), la création du Code de discipline militaire de la nouvelle armée irakienne (Ordre n° 23 de l'APC), la création du Département de surveillance des frontières (Ordre n° 26 de l'APC), la mise en place du Service de protection des installations (Ordre n° 27 de l'APC) et le Corps de défense civile irakienne (Ordre n° 28 de l'APC). Les ordres 37 à 40 concernent des questions financières, entre autres les taxes et impôts et les banques.

Le Règlement n° 1 de l'APC promulgué le 16 mai 2003 définit les pouvoirs de l'APC ainsi que la législation applicable en Irak pendant la période d'occupation sous l'administration de l'APC. L'article 1 de ce règlement est rédigé en ces termes :

« 1) *L'APC exercera provisoirement les pouvoirs de gouvernement de manière à garantir l'administration efficace de l'Irak durant la période transitoire...*

« 2) *L'APC dispose de tous les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires qui lui sont nécessaires pour mener à bien sa mission...* »

Selon l'article 2 du Règlement n° 1 :

« *À moins qu'elles ne soient suspendues ou remplacées par l'APC ou suspendues par la législation promulguée par des institutions démocratiques irakiennes, les lois en vigueur au 16 avril 2003 continueront à être appliquées dans la mesure où elles n'empêchent pas l'APC d'exercer ses droits et de remplir ses obligations ou n'entrent pas en conflit avec tout ordre ou règlement promulgué par l'APC.* »

L'article 3 définit les règlements comme « *les instruments qui définissent les institutions et les compétences de l'APC* » tandis que les ordres sont « *des instructions contraignantes de l'APC* ». Il ajoute que les « *ordres et règlements [...] l'emporteront sur toutes les autres lois ou publications dans la mesure où celles-ci seront en contradiction avec eux* ».

L'APC doit exercer ses fonctions dans le respect des droits humains et du droit humanitaire. Dans une lettre adressée à Amnesty International le 27 juin 2003, l'ambassadeur Paul Bremer, administrateur de l'APC, a affirmé : « *Le seul instrument applicable aux pratiques de la coalition en matière de détention est la Quatrième Convention de Genève de 1949. Cette convention prime, sur le plan juridique, sur tous les autres traités relatifs aux droits humains* » (traduction non officielle). Toutefois, outre le droit humanitaire, le droit relatif aux droits humains est également applicable ; les pays de la coalition sont tenus de respecter les dispositions des traités relatifs à ces droits qu'ils ont ratifiés, ainsi que les traités auxquels l'Irak est partie³. Les armées des pays de la coalition, comme le Royaume-Uni, qui sont partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent avoir une conduite conforme à ce traité.

Amnesty International se félicite des initiatives positives prises par l'APC, et notamment de l'Ordre n° 7 qui suspend la peine de mort et prohibe la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi que la discrimination. L'organisation salue également la levée des restrictions imposées par le gouvernement irakien aux déplacements professionnels du personnel enseignant et administratif des universités et des étudiants (Ordre n° 8 de l'APC), ainsi que la suspension des dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale irakiens contraires aux normes relatives aux droits humains, comme les circonstances atténuantes dans les affaires d'enlèvement (Article 2 de l'Ordre n° 31 de l'APC).

Dans ce chapitre, Amnesty International attire l'attention sur les ordres et règlements qui sont contraires au droit international, notamment dans le domaine de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la liberté d'expression et d'association, de la liberté de mouvement, de l'accès à l'information et du droit de propriété.

2.1. L'indépendance du pouvoir judiciaire

L'Ordre n° 15 de l'APC : instauration de la Commission de réexamen judiciaire

Cet ordre suspend la Loi de 1979 relative à l'organisation de la magistrature (Loi sur la magistrature) « *dans la mesure où ses dispositions sont contraires au présent ordre* » et instaure un organisme appelé Commission de réexamen judiciaire (la Commission). Celle-ci a pour mandat d'enquêter et de rassembler des informations sur l'aptitude des juges et des procureurs à exercer leurs fonctions. Elle est également habilitée à « *destituer des juges et des procureurs, à les confirmer dans leurs fonctions, à désigner des remplaçants aux*

3. L'Irak est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), à la Convention relative aux droits de l'enfant, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Les États-Unis sont partie au PIDCP, à la Convention contre la torture et autres peines ou autres traitements cruels, inhumains et dégradants et au Protocole relatif au statut des réfugiés. Le Royaume-Uni est partie au PIDCP, au Deuxième Protocole facultatif se rapportant au PIDCP, visant à abolir la peine de mort, au PIDESC, à la CEDAW, à la Convention relative aux droits de l'enfant, au Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à la Convention relative au statut des réfugiés (1951), au Protocole relatif au statut des réfugiés et au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI).

juges et aux procureurs démis de leurs fonctions et à statuer sur les recours introduits par les juges et les procureurs qui affirment avoir été destitués à tort⁴ ».

L'ordre ne précise pas quelles parties de la Loi sur la magistrature sont suspendues. Les critères retenus par la Commission pour désigner, destituer ou confirmer dans leurs fonctions les juges et les procureurs ne sont pas clairement énoncés et on ignore s'ils sont conformes à ceux de la Loi sur la magistrature et de la Loi relative au parquet, car aucune disposition contraire ne figure dans l'Ordre n° 15 de l'APC ni dans un autre ordre.

La Loi sur la magistrature prévoit que les juges doivent être diplômés de l'école de la magistrature et les encourage à obtenir une maîtrise ou un doctorat en leur accordant le droit de bénéficier d'un congé sabbatique de deux ans pour poursuivre des études.

Toutefois, l'article 36 de la Loi sur la magistrature et l'article 41 de la Loi relative au parquet disposent que les juges et les procureurs doivent être de nationalité irakienne par filiation et mariés. Ces critères introduisent une discrimination envers les personnes qui ont acquis la nationalité irakienne et exercent une sélection en fonction de l'état civil, ce qui est prohibé par le principe 10 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, lequel dispose :

« Les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives. La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion publique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation ; la règle selon laquelle un candidat à la magistrature doit être ressortissant du pays concerné n'est pas considérée comme discriminatoire. »

L'ordre n° 35 de l'APC : rétablissement du Conseil des juges

Cet ordre rétablit le « Conseil des juges » (le Conseil) qui existait en Irak. Selon l'ordre, le Conseil « est chargé du contrôle des systèmes judiciaire et accusatoire de l'Irak (art. 1) ». L'ordre prévoit également que « le Conseil exercera ses fonctions indépendamment du ministère de la Justice », ce qui constitue une décision positive, conforme au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire énoncé par le droit international.

L'article 2 de l'ordre contient une liste de responsables qui seront membres du conseil. Parmi eux figurent le président de la Cour suprême en qualité de président du Conseil, le vice-président de la Cour suprême et le procureur général. Le Conseil est chargé d'enquêter sur les allégations de faute professionnelle et d'incompétence formulées à l'encontre de juges et de procureurs et de prendre des sanctions disciplinaires le cas échéant. Il doit également proposer la candidature de personnes compétentes pour occuper les postes vacants de juges et de procureurs et recommander leur désignation, gérer les promotions, l'avancement, les augmentations et la mutation des juges et des procureurs et désigner des juges

4. Par le passé, un Conseil de la magistrature remplissait les fonctions liées à l'appareil judiciaire, comme les promotions et la discipline. On trouvera des détails sur cette question dans *Iraq and the Rule of Law*, Commission internationale de juristes, février 1994, pp. 104-108.

et des procureurs pour occuper certains postes (art. 3). Ce Conseil remplace l'ancien Conseil de justice instauré en vertu de la Loi n° 160 de 1979 relative à l'organisation de la magistrature « *dans la mesure où le Conseil de justice exerçait son autorité sur un juge ou un procureur*⁵ » (art. 6-2).

La relation entre le Conseil des juges et la Commission de réexamen judiciaire instaurée par l'Ordre n° 15 de l'APC évoqué plus haut n'est pas claire. C'est ainsi que le Conseil est chargé de proposer des candidats et de recommander leur désignation tandis que la Commission doit désigner des remplaçants aux magistrats démis de leurs fonctions. Le Conseil a pour mandat d'enquêter sur les allégations de faute professionnelle formulées à l'encontre des juges et des procureurs et de les démettre de leurs fonctions, alors que la Commission est également habilitée à démettre des magistrats de leurs fonctions ainsi qu'à statuer sur les recours introduits par les juges et les procureurs qui affirment avoir été destitués à tort. Aucun des ordres ne précise s'il existe un lien entre les deux organes et, dans ce cas, quelle est sa nature et comment il fonctionne.

Amnesty International craint que des conflits d'intérêt ne résultent du rôle du Conseil, chargé à la fois de proposer des candidats pour occuper des postes vacants, d'affecter et de muter les juges et les procureurs à des postes spécifiques, tout en statuant sur les recours introduits contre ces mêmes fonctionnaires.

Enfin, l'organisation déplore que l'ordre ne précise pas clairement les motifs pour lesquels le Conseil peut enquêter sur les allégations de faute professionnelle formulées à l'encontre de juges et prendre des sanctions disciplinaires, notamment la destitution. Les principes fondamentaux prévoient qu'un « *juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite* » (principe 18), mais cette disposition n'est pas clairement énoncée dans l'Ordre n° 15 de l'APC.

Recommandations

- Amnesty International recommande à l'APC de veiller à ce que la Commission de réexamen judiciaire exerce ses fonctions de désignation, de destitution et de confirmation des juges et des procureurs dans le respect des normes internationales, et plus particulièrement des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.
- L'APC doit également clarifier la relation entre la Commission de réexamen judiciaire et le Conseil des juges. Des critères précis doivent être formulés pour les mesures disciplinaires à l'encontre des juges, lesquelles doivent se limiter aux raisons d'incapacité ou d'inconduite, conformément aux normes internationales et notamment aux Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.

5. L'ordre ajoute que « *le contrôle administratif des juges et des procureurs sera entièrement conféré au Conseil des juges. Le Conseil de justice restera en fonction, mais il n'aura aucun pouvoir sur un juge ou un procureur quel qu'il soit.* »

2.2. La liberté d'expression et d'association

2.2.1. Les modifications du Code pénal

L'Ordre n° 7 de l'APC sur le Code pénal

Cet ordre prévoit l'ouverture d'une procédure judiciaire pour toute une série d'infractions énumérées par le Code pénal irakien de 1969 et qui sont précisées dans l'ordre, uniquement après avoir obtenu l'autorisation écrite de l'administrateur de l'APC (art. 2). Dans cette liste figurent les infractions afférentes à la publication, en relation avec la sécurité intérieure et extérieure de l'État, ainsi que celles visant les pouvoirs publics et les fonctionnaires⁶.

Amnesty International estime que plusieurs dispositions du Code pénal irakien relevant de cette catégorie constituent une menace directe pour le droit à la liberté d'expression. C'est notamment le cas des restrictions à la diffusion d'informations, des « *insultes* » envers le président et les personnalités publiques, et des atteintes à « *la probité et à la décence* ». Ces restrictions à la liberté d'expression vont au-delà de celles autorisées par l'article 19 du PIDCP⁷. Qui plus est, l'ordre ne précise pas les critères que l'administrateur doit appliquer pour déterminer l'opportunité d'engager une procédure judiciaire.

Recommandation

Amnesty International recommande l'adoption de critères précis afin de garantir que l'autorisation de l'administrateur de l'APC pour engager une procédure judiciaire, sollicitée en vertu de l'Ordre n° 7 de l'APC, ne sera pas accordée dans les cas où la procédure pourrait entraîner des atteintes à la liberté d'expression.

2.2.2. La « débaassification »

L'Ordre n° 1 de l'APC : « Débaassification de la société irakienne »

Cet ordre, promulgué le 16 mai 2003, évoque une déclaration faite le 16 avril 2003 par l'APC à propos du démantèlement du parti Baas de l'Irak. L'Ordre n° 1 met en œuvre cette déclaration « *en démantelant les structures du parti et en écartant ses dirigeants des postes de pouvoir et de responsabilité dans la société irakienne* ». Le texte poursuit :

« Les membres titulaires du Parti Baas occupant les postes de [...] membre du commandement régional, [...] membre de division [...] membre de section [...] et membre de groupe sont démis de leurs fonctions et les emplois du secteur public leur sont interdits.

« Les individus qui exercent des fonctions aux trois niveaux supérieurs de direction dans tous les ministères, entreprises publiques et autres institutions publiques (par exemple les universités et les hôpitaux) seront interrogés à propos

6. Les articles (désignés, dans le texte de l'ordre, sous le nom de paragraphes) du Code pénal irakien relevant de l'Ordre n° 7 de l'APC sont 81-84 (infractions relatives aux publications), 156-189 (atteintes à la sécurité extérieure de l'État), 190-195, 198-199, 201-219 (atteintes à la sécurité intérieure de l'État), 223-224, 226-228 (infractions visant les pouvoirs publics), et 229 (outrage envers une personnalité publique).

7. L'article 200 figure parmi les dispositions du Code pénal qui peuvent être soumises à une telle autorisation en vertu de l'Ordre n° 7 de l'APC. L'organisation fait observer que l'article 200 du Code pénal a été suspendu par l'article 2-1 de l'Ordre n° 7 de l'APC.

de leur éventuelle appartenance au parti Baas et ils feront l'objet d'une enquête en vue d'établir s'ils ont eu un comportement délictueux ou s'ils présentent un risque pour la sécurité. Tous les individus dont il aura été établi qu'ils sont membres titulaires du parti Baas seront démis de leurs fonctions, depuis ceux qui occupent les postes subalternes d'udw (membre) et d'udw amil (membre actif) jusqu'aux membres de la sphère dirigeante du parti. »

Amnesty International craint que cet ordre ne constitue une violation du droit à la liberté d'expression et d'association. L'organisation estime que le simple fait d'avoir appartenu au parti Baas ne doit pas constituer en soi un motif empêchant une personne d'occuper des fonctions aux trois niveaux supérieurs de direction dans les ministères, particulièrement en l'absence de preuves de son implication dans des violations des droits humains.

Alors que les anciens membres du parti Baas ne sont pas autorisés à exercer certaines fonctions dans les ministères en vertu de cet ordre, aucune disposition ne prévoit, par exemple, qu'avant de reprendre leurs fonctions, les policiers fassent l'objet d'une enquête sur les crimes qu'ils pourraient avoir commis par le passé.

Amnesty International ignore si un tel contrôle a été effectué avant que les policiers irakiens ne rejoignent leurs postes. Il semble toutefois qu'un certain nombre d'anciens policiers ont été rétablis dans leurs fonctions sans avoir fait l'objet d'un contrôle de sécurité.

L'Ordre n° 14 de l'APC : « Les activités interdites aux médias »

Cet ordre interdit aux médias de publier ou de diffuser des documents originaux ou rediffusés, réédités ou redistribués qui, entre autres, « *prônent le retour au pouvoir du parti Baas ou contiennent des déclarations qui émanent prétendument du parti Baas irakien* ».

Amnesty International déplore que les ordres n° 1 et n° 14 de l'APC imposent des restrictions importantes au droit à la liberté d'expression et au rôle des médias. De telles restrictions devraient se limiter à celles prévues à l'article 19 du PIDCP, lequel dispose :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

« 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

« 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

« a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

« b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

Le Comité des droits de l'homme, qui contrôle l'application du PIDCP par les États parties, a affirmé que le « *Pacte ne permet pas de restreindre l'expression des idées au simple motif qu'elles coïncident avec celles d'une entité ennemie ou qu'elles peuvent être considérées comme créant un courant de sympathie en faveur de cette entité*⁸ ».

Par ailleurs, en son paragraphe 1, l'article 20 du PIDCP interdit toute propagande en faveur de la guerre ; il prévoit au paragraphe 2 que tout « *appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi* ». Le Comité des droits de l'homme a formulé les observations suivantes à propos de ces dispositions :

*« L'interdiction prévue au paragraphe 1 s'étend à toutes les formes de propagande menaçant d'entraîner ou entraînant un acte d'agression ou une rupture de la paix, en violation de la Charte des Nations unies, tandis que le paragraphe 2 vise tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, que cette propagande ou cet appel ait des objectifs d'ordre intérieur ou extérieur par rapport à l'État intéressé. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 20 n'interdisent pas l'appel au droit souverain à la légitime défense ni au droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance conformément à la Charte des Nations unies. Pour que l'article 20 produise tous ses effets, il faudrait qu'une loi indique clairement que la propagande et l'appel qui y sont décrits sont contraires à l'ordre public, et prescrive une sanction appropriée en cas de violation*⁹. »

Par ailleurs, les restrictions à l'emploi des anciens membres du parti Baas énoncées par l'Ordre n° 1 sont susceptibles de constituer une violation de l'article 6 du PIDESC lequel dispose :

« Les États parties au présent pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit. »

Le PIDESC dispose en son article 2-2 : « *Les États parties au présent pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* » (C'est Amnesty International qui souligne) Le PIDESC permet d'imposer des limitations aux droits qu'il énonce sous réserve qu'elles soient « *établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique* » (art. 4).

Les restrictions générales à l'accès à l'emploi dans le secteur public qui sont imposées aux anciens membres des quatre niveaux supérieurs de responsabilité du parti Baas (Ordre n° 1 de l'APC) violent le droit des citoyens d'exercer une fonction publique sans subir de discrimination, énoncé par le droit international et notamment par l'article 25 du PIDCP qui dispose :

8. Comité des droits de l'homme, Observations finales (République de Corée) [1er novembre 1999], Doc. ONU CCPR/C/79/Add. 114, § 9.

9. Comité des droits de l'homme, Observation générale 11 : interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse. 29/07/83, § 2.

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : [...] »

« c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

Le Comité des droits de l'homme indique dans son Observation générale 25 :

« L'alinéa c) de l'article 25 traite du droit et de la possibilité des citoyens d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. Pour garantir l'accès à ces charges publiques dans des conditions générales d'égalité, tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques. L'application des principes du mérite et de l'égalité des chances et de la sécurité d'emploi pour accéder à la fonction publique protège les personnes ayant des responsabilités publiques de toute immixtion ou de toute pression d'ordre politique. Il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée contre ces personnes dans l'exercice des droits que leur reconnaît l'alinéa c) de l'article 25, pour l'un quelconque des motifs visés au paragraphe 1 de l'article 2¹⁰. »

L'Ordre n° 13 de l'APC « Cour pénale centrale (modifiée) »

Cet ordre exige que les juges nommés par la cour « aient des antécédents d'opposition au parti Baas, de non-appartenance au parti Baas ou d'appartenance ne relevant pas des catégories de la sphère dirigeante énumérées dans le texte CPA/ORD/16 mai 2003/01 [Ordre n° 1 : "débaassification" de la société irakienne] et n'ayant pas entraîné de participation aux activités du parti Baas (art. 5-1-B) ». On ignore si cette restriction à la désignation des juges de la Cour pénale centrale a pour but de garantir qu'ils seront indépendants et ne subiront aucune pression politique, entre autres. Si tel est le cas, Amnesty International déplore que cette restriction ne s'applique qu'à l'appartenance au parti Baas ou à la participation à ses activités. Une telle mesure peut être source de discrimination. Qui plus est, les termes « participation » et « activités » ne sont pas définis ; on peut donc craindre qu'une simple appartenance soit interprétée comme une participation aux activités du parti.

Le principe 8 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature dispose que « les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée ; toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature ». En outre, le principe 10 prévoit que les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. La discrimination pour un certain nombre de motifs, dont les opinions politiques ou autres, est interdite.

10. Comité des droits de l'homme, Observation générale 25 : le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques (Art. 25). 12/07/96.

À moins qu'il ne soit établi que l'appartenance passée au parti Baas n'influence l'indépendance et l'impartialité des juges, une restriction aussi large sur la base de l'opinion politique est discriminatoire. La désignation des juges de la Cour pénale centrale et d'autres juridictions doit être fondée sur des critères d'intégrité et de compétence ainsi que de formation ou de qualifications idoines. La simple appartenance au parti Baas ne doit pas être retenue comme critère d'exclusion.

Recommandations

Amnesty International recommande que les ordres et règlements de l'APC n'imposent pas de restrictions à la liberté d'expression, à l'accès au travail et au droit d'exercer des fonctions publiques, autres que celles autorisées par le droit international. Un contrôle équitable et efficace est nécessaire, afin de réduire le risque de rétablir dans leurs fonctions des personnes qui ont pu commettre des violations des droits humains. Les individus soupçonnés de participation à des violations des droits humains doivent être dûment inculpés et jugés selon une procédure équitable.

L'APC ne doit imposer aucune restriction aux médias et au droit des individus de recevoir et de diffuser des informations sous toutes les formes, autres que celles prévues par le droit international et notamment par l'article 19-3 du PIDCP.

Les juges et les procureurs ne doivent pas être exclus ou indûment pénalisés du seul fait de leur appartenance passée au parti Baas.

2.3 La liberté de mouvement

L'Ordre n° 8 de l'APC « Voyages à l'étranger pour motifs universitaires »

Cet ordre supprime les entraves que les réglementations, les instructions ou les mesures gouvernementales avaient fait peser par le passé sur les voyages effectués pour des raisons liées à l'enseignement par des enseignants ou des étudiants d'universités, d'écoles supérieures ou d'autres établissements d'enseignement supérieur. Amnesty International se félicite de cette mesure prise par l'APC. On ne comprend cependant pas bien pourquoi la suppression des restrictions imposées à la liberté de voyager n'a bénéficié qu'aux seuls universitaires, et non à d'autres catégories d'Irakiens exerçant des professions qualifiées, qui ont fait eux aussi l'objet de restrictions similaires ; c'était par exemple le cas des magistrats, des médecins et des hauts fonctionnaires. L'article 12, alinéas 2 et 3, du PIDCP est ainsi formulé :

« 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

« 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent pacte. »

Le Comité des droits de l'homme s'est exprimé dans les termes suivants sur les restrictions imposées par le passé à la liberté de mouvement en Irak :

« Le Comité prend note avec préoccupation d'informations faisant état de restrictions imposées arbitrairement par les autorités au droit à la liberté de circulation en Iraq et à la liberté de quitter le territoire de l'État partie, en violation des obligations contractées par l'Iraq aux termes de l'article 12 du Pacte. C'est pourquoi :

« Des mesures devraient être prises pour faire en sorte que l'article 12 soit respecté et, en particulier, pour réduire les frais administratifs afférents à la délivrance des passeports¹¹. »

2.4 La langue et l'accès à l'information

Ainsi que nous l'avons indiqué dans la communication de juillet 2003, l'organisation est préoccupée par le fait que le texte arabe de bon nombre des ordres et mémorandums de l'APC a été diffusé très longtemps après le texte original en anglais. À la fin d'octobre 2003, certains documents n'étaient toujours pas disponibles en arabe. Les exemples donnés plus loin indiquent les dates auxquelles la traduction en arabe a été mise sur le site Internet de l'APC ; à la connaissance d'Amnesty International, cette date correspond à peu près à celle de la diffusion du texte imprimé en Irak. Nous avons retenu les quelques exemples suivants :

- L'Ordre n° 10 de l'APC « *Gestion des centres de détention et des établissements pénitentiaires* » a été publié en anglais le 8 juin 2003. La version arabe a été mise sur le site Internet le 29 octobre 2003, soit cent quarante-trois jours plus tard.
- L'Ordre n° 13 de l'APC « *La Cour pénale centrale irakienne* » a été publié en anglais le 18 juin 2003. La version arabe a été mise sur le site Internet de l'APC le 2 septembre 2003, soit quarante-quatre jours plus tard.
- L'Ordre n° 15 de l'APC « *Instauration d'une Commission de réexamen judiciaire* » a été publié en anglais le 23 juin 2003. La version arabe a été mise sur le site Internet de l'APC le 29 octobre 2003, soit cent vingt-six jours plus tard.
- Le Règlement n° 6 de l'APC « *Le Conseil de gouvernement de l'Irak* » a été publié le 13 juillet 2003. La version arabe a été mise sur le site Internet de l'APC le 2 septembre 2003, soit cinquante jours plus tard.

L'accès à l'information relative à la législation applicable est essentiel pour permettre aux citoyens de comprendre leurs droits et de les exercer. Il est particulièrement important que les membres des professions juridiques soient informés de l'évolution de la législation afin d'exercer correctement leur profession. Les éléments que ces derniers ont fournis indiquent qu'ils n'ont pas été informés en temps utile des modifications législatives adoptées par l'APC. Il en a été de même pour la création d'institutions importantes comme la Cour pénale centrale.

Les ordres et règlements de l'APC prévoient leur entrée en vigueur à la date de signature qui figure sur la version anglaise du texte. Ceci est contraire au droit international humanitaire. En effet, l'article 65 de la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre dispose que « *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* ». Malgré des progrès dans la publication de la version arabe des textes de l'APC au Journal officiel, les retards de traduction persistent.

¹¹ Comité des droits de l'homme, Observations finales (Iraq) [19 novembre 1997], Doc. ONU CCPR/C/79/Add. 84, § 14.

Recommandations

- Amnesty International prie l'APC de veiller à ce que sa législation pénale n'entre en vigueur qu'à l'issue d'un délai raisonnable suivant la publication des textes en arabe au Journal officiel.
- Amnesty International appelle l'APC à veiller à ce que tous ces textes soient diffusés de manière idoine.

2.5. Les litiges concernant les biens

Le Règlement n° 4 de l'APC

Ce règlement instaure le Service de médiation des biens irakiens chargé de recueillir les réclamations portant sur des biens immobiliers et de les régler « *gracieusement de manière équitable et judicieuse* ». Le règlement crée un fonds à cet effet. Entre autres pouvoirs et fonctions, cet organisme est chargé de « *fournir un service gracieux de solution des conflits et de médiation auquel les personnes peuvent avoir recours pour régler leurs différends* » (art. 4-2-c). Le règlement prévoit que le service « *sera tenu de se conformer aux règlements, ordres et mémorandums promulgués par l'administrateur* » (art. 6).

On ignore toutefois si le service aura recours à la loi irakienne pour les droits de propriété et les infractions connexes et quelle sera sa relation avec le système judiciaire et les tribunaux irakiens. En outre, le règlement ne prévoit pas un éventuel renvoi devant les juridictions ordinaires des cas qui ne peuvent être résolus par la médiation. Enfin, le règlement précise que le service traitera des « *réclamations concernant des biens immobiliers* » sans définir cette expression. Il est également nécessaire de préciser si le service pourra accorder une compensation.

Recommandation

Amnesty International recommande à l'APC de clarifier l'applicabilité de la législation irakienne existante relative aux litiges concernant les biens ainsi que les liens entre le service de médiation des biens et le système de justice irakienne, et notamment de préciser si des affaires pourront être renvoyées devant des tribunaux pour être jugées. Par ailleurs, l'organisation prie l'APC de définir clairement les termes employés dans le règlement, notamment « *biens immobiliers* ».

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 Memorandum on concerns related to legislation introduced by the Coalition Provisional Authority.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL – ÉFAI – décembre 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 :
