

Justice en suspens : responsabilisation et reconstruction sociale en Irak

Eric Stover, Miranda Sissons, Phuong Pham et Patrick Vinck*

Eric Stover est le directeur de la faculté du Centre des droits de l'homme et professeur auxiliaire de droit et de santé publique à l'Université de Californie, Berkeley. Miranda Sissons est directrice adjointe, Moyen-Orient, du Centre international pour la justice transitionnelle (CIJT). Phuong Pham est professeur et chercheur associé au Centre Payson de développement international de l'Université de Tulane, et chercheur émérite au Centre des droits de l'homme de l'Université de Californie, Berkeley. Patrick Vinck est directeur du projet *Berkeley-Tulane Initiative on Vulnerable Populations*.

Résumé

Ayant envahi l'Irak sans l'autorisation du Conseil de Sécurité des Nations Unies, les États-Unis ne sont pas parvenus à convaincre beaucoup de pays de jouer un rôle actif pour aider l'Irak à surmonter son passé violent. Répétant à l'envi qu'ils « se débrouilleraient tout seuls », les États-Unis ont mis en œuvre des mesures de responsabilisation sans vraiment consulter le peuple irakien. Ils n'ont pas non plus demandé l'aide des Nations Unies et des organisations internationales des droits de l'homme, qui ont des connaissances étendues et une expérience approfondie d'un large éventail de mécanismes de justice transitionnelle. Finalement, les mesures de responsabilisation introduites par les Américains se sont soit retournées contre eux, soit étaient désespérément déficientes. Ce dont l'Irak a besoin, c'est d'un environnement sûr et d'une autorité légitime pour mettre en place une stratégie globale de justice transitionnelle qui reflète les besoins et les priorités de la majorité des Irakiens. Une telle stratégie devrait comprendre diverses mesures, notamment des poursuites judiciaires, des réparations, une approche sensée de l'assainissement, des mécanismes de recherche de la vérité et une réforme institutionnelle.

À l'aube du 30 décembre 2006, quatre bourreaux, le visage recouvert d'une cagoule, escortèrent Saddam Hussein à la potence. En même temps, un homme planté au milieu d'un groupe de témoins officiels sortit tranquillement un téléphone mobile de sa poche et le dirigea vers le dirigeant condamné. Ce qui se passa ensuite dans la semi-obscurité de la pièce rappelait plus une pendaison publique au 18^e siècle qu'un acte réfléchi de la justice au 21^e

* Original anglais, publié sous le titre "Justice on hold: accountability and social reconstruction in Iraq", *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, N° 869, mars 2008, pp.5-28.

siècle. Au moment où l'un des bourreaux de Hussein posa une corde sur ses épaules et la resserra autour de son cou, un groupe de spectateurs se mit à crier des insultes. Un homme psalmodiait la version chiite d'une prière musulmane, de toute évidence une pique sectaire visant le Sunnite Hussein. « Va en enfer ! » cria une autre voix dans l'obscurité. Puis, lorsque Saddam commença à prier, la trappe s'ouvrit soudainement et son corps y disparut.

Au cours de la journée, la vidéo de l'exécution de Saddam Hussein fut montrée à plusieurs reprises à la télévision irakienne. Et, comme le soulignèrent de nombreux journalistes, les fortes connotations sectaires de la vidéo inquiétèrent de nombreux Irakiens – Sunnites comme Chiïtes- qui craignaient qu'elles ne fassent qu'attiser la violence faisant déjà rage autour d'eux¹. Tout aussi préoccupant, selon eux, était le sentiment de *déjà vu* suscité par l'exécution². Au cours des 35 ans du règne de Saddam, des prisonniers - dont bon nombre furent exécutés sur la même potence - étaient régulièrement la cible de railleries et de mauvais traitements pendant les dernières heures de leur vie. Pour de nombreux Irakiens, c'était comme si rien n'avait changé.

L'exécution de Saddam fut le moment le plus ignoble d'un effort totalement inadéquat entrepris par l'administration Bush pour apporter la justice au peuple irakien. Le projet commença peu après que la coalition dirigée par les États-Unis eut fait son entrée retentissante dans Bagdad en avril 2003. En tant que puissance occupante, les États-Unis devaient sécuriser une ville tentaculaire, étouffer une insurrection grandissante et accorder une attention immédiate à de nombreux besoins dans les domaines des infrastructures, de la santé publique et de la sécurité. Dans le même ordre d'idées, l'administration Bush avait déclaré vouloir, en priorité, unir les Irakiens et leur rendre leur dignité. C'était de nobles promesses – des promesses auxquelles adhèrent de nombreux Irakiens dans tout le pays, mais aussi à l'extérieur.

Toutefois, ces espoirs naïfs ne tardèrent pas à être brisés, lorsque les troupes américaines, surpassées en nombre et mal préparées, assistèrent impuissantes au pillage et au sabotage systématiques d'une bonne partie des infrastructures matérielles, économiques et institutionnelles restantes³. Puis, le printemps cédant la place à l'été, l'espoir qu'un nouvel Irak uni renaisse des décombres fut étouffé par une insurrection naissante menée par des partisans de Saddam et des combattants étrangers qui plongea le pays pour de longues années dans un véritable borbier en matière de sécurité.

C'est au milieu de ce chaos grandissant qu'arriva L. Paul Bremer III, diplomate de carrière au Département d'État américain et expert en terrorisme et sécurité nationale, pour occuper la fonction d'administrateur en chef de l'Autorité provisoire de la Coalition (APC). Au cours des premiers mois de son mandat, Bremer émit plusieurs ordres qui devaient définir dans les grandes lignes comment les Irakiens allaient faire face, au cours des années suivantes, à l'héritage des crimes passés⁴. L'élément le plus frappant (et le plus controversé) fut le lancement du programme de « débaasification » le 16 mai 2003, en vertu duquel l'armée et les autres forces de sécurité furent dissoutes, des membres de certains rangs du parti baasiste

¹ Voir John Simpson, "Saddam hanging taunts evoke ugly past", *BBC News*, Bagdad, 30 novembre 2006.

² Voir John Burns, "Hussein videos grip Iraq: Attacks go on", *New York Times*, 31 décembre 2006.

³ Larry Diamond, "What went wrong in Iraq," *Foreign Affairs*, Vol. 83, 2004, p. 34.

⁴ Les ordres de l'Autorité provisoire de la Coalition sont disponibles sur : http://www.cpa-iraq.org/government/governing_council.html (consulté pour la dernière fois le 20 novembre 2007). Plusieurs ordres concernent des mesures de justice transitionnelle, notamment : Coalition Provision Authority Order N° 1, "De-Ba'athification of Iraqi Society", CPA/ORD/16 May 2003/01; Coalition Provision Authority Order N° 2, "Dissolution of Entities", CPA/ORD/23 May 2003/02; Coalition Provision Authority Order N° 7, "Penal Code", CPA/ORD/10 June 2003/07; Coalition Provision Authority Order N° 13 (Revised), "The Central Criminal Court of Iraq", CPA/ORD/18 June 2003/13; Coalition Provision Authority Order N° 15, "Establishment of the Judicial Review Committee", CPA/ORD/23 June 2003/15; Coalition Provision Authority Order N° 35, "Re-establishment of the Council of Judges", CPA/ORD/21 Sept 2003/35.

furent démis de leur fonction et se virent interdire tout emploi futur dans le secteur public. Un décret ultérieur, émis le 10 décembre 2003, créa le Tribunal spécial irakien pour les crimes contre l'humanité⁵ dans le but de poursuivre les ressortissants irakiens ou les personnes résidant en Irak accusés de génocide⁶, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Bremer mit également en place une série de directives administratives et institutionnelles, créant notamment une commission des litiges fonciers et immobiliers, un tribunal pénal central, un groupe spécial sur l'indemnisation des victimes et un nouveau corps d'armée et de défense civile irakien.

Les trois années suivantes, les directives de Bremer furent promulguées alors que la violence et l'état de non-droit s'étendaient en Irak. Vers la fin 2006, les attentats suicides étaient devenus presque quotidiens, les actes de violence sectaire se multipliaient, et bien peu d'Irakiens voyaient encore l'avenir avec optimisme. Lors d'un sondage effectué par la BBC en janvier 2007, 82 % des Irakiens interrogés déclarèrent n'avoir aucune confiance, ou une confiance très limitée, dans l'occupation américaine. Plus de la moitié (53 %) dirent avoir perdu confiance en leur propre gouvernement, élu selon une nouvelle constitution fin 2005. À la question de savoir si l'exécution de Saddam Hussein contribuait à la réconciliation en Irak, 62 % des Chiites pensaient que oui, alors que 96 % des Sunnites estimaient qu'elle la rendrait encore plus difficile⁷.

Cet article étudie comment l'occupation américaine et le gouvernement irakien ont élaboré les mécanismes de justice transitionnelle en Irak et comment l'homme de la rue a perçu ces processus. Nous donnons un aperçu historique des poursuites pour violations des droits de l'homme, des efforts déployés pour purger le gouvernement irakien de ses mauvais éléments, ainsi que des nouveaux mécanismes de recherche de la vérité et de réparation. Notre recherche comprend des interviews de fonctionnaires irakiens, américains et britanniques, de médecins légistes, ainsi que de représentants des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales, réalisées depuis 2003. L'un des auteurs de cet article (Sissons) a suivi de près le processus de débaasification et les événements au Haut Tribunal irakien au cours de cinq missions à Bagdad, de 2004 à 2007. Un autre (Stover) a accompagné des troupes kurdes à Kirkouk pendant les premiers jours de la guerre, puis est retourné en Irak pour se rendre sur les sites de fosses communes et pour interviewer des représentants des institutions gouvernementales et non gouvernementales irakiennes qui possédaient des documents relatifs à des violations présumées des droits de l'homme obtenus pendant et après la guerre⁸. Enfin, deux auteurs (Pham et Vinck) ont effectué une étude qualitative complète en juillet et août 2003 pour comprendre comment les Irakiens souhaitaient surmonter leur héritage de violations des droits de l'homme et de violence politique⁹.

⁵ La juridiction du Tribunal spécial irakien couvre les crimes mentionnés ci-dessus, ainsi que les violations de lois irakiennes stipulées commises entre le 17 juillet 1968 et le 1^{er} mai 2003. CPA Order N° 48, "Delegation of Authority Regarding an Iraqi Special Tribunal", available at : www.iraqcoalition.org/regulations/20031210_CPAORD_48_IST_and_Appendix_A.pdf (consulté pour la dernière fois le 20 novembre 2007).

⁶ Au début de 1959, le gouvernement irakien, une dictature militaire, a signé la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Voir la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, adoptée le 9 décembre 1948, ... (entrée en vigueur le 12 janvier 1951, entrée en vigueur pour les États-Unis le 23 février 1989).

⁷ "Iraq poll 2007", *BBC News*, 19 mars 2007, p. 2.

⁸ Voir par ex. Eric Stover, William D. Haglund, and Margaret Samuels, "Exhumation of mass graves in Iraq: Considerations for forensic investigators, humanitarian needs, and the demands of justice", *Journal of the American Medical Association*, Vol. 290, 6 août 2003, pp. 663-666.

⁹ *Iraqi Voices: Attitudes toward Transitional Justice and Social Reconstruction*, Human Rights Center, University of California, Berkeley, and ICTJ, mai 2004.

Mécanismes de justice transitionnelle

Les sociétés qui sortent d'une période de guerre ou de répression politique peuvent gérer leur passé de diverses façons. Elles peuvent ignorer ce legs fait de conflits et de violations généralisées des droits de l'homme et du droit international humanitaire en passant des lois d'amnistie gracieux les criminels. Ou elles peuvent affronter ces derniers en face en les livrant à la justice pénale, en créant des commissions de vérité et en lançant des programmes d'assainissement et de filtrage afin d'écarter du secteur public les auteurs d'exactions. Elles peuvent également faire en sorte que les victimes obtiennent réparation et excuses, ériger des monuments commémoratifs, rechercher et identifier les corps des personnes disparues, rendre les biens volés, organiser des journées de deuil et du souvenir, réformer les manuels d'histoire, entreprendre des réformes juridiques et institutionnelles pour se mettre en conformité avec les normes internationales des droits de l'homme, et adopter des lois pour corriger les injustices en matière de répartition qui sont souvent à l'origine des conflits.

Toutes ces activités comportent les ingrédients principaux de la « justice transitionnelle », qui peut être définie comme un « ensemble de pratiques, de mécanismes et d'enjeux qui apparaissent à la suite d'une période de conflit, de violence civile ou de répression et dont le but direct est d'affronter et de surmonter les violations passées des droits humains et du droit humanitaire¹⁰ » (traduction CICR).

Nos travaux ont révélé que pour être efficaces dans des sociétés sortant de la guerre, les mécanismes de justice transitionnelle doivent remplir six conditions¹¹.

Premièrement, de telles mesures ne peuvent s'appliquer pleinement que dans un environnement sûr. Dans la période suivant une guerre ou une situation de violence politique généralisée, la sécurité est l'élément prédominant : c'est le socle central sur lequel tout le reste repose. Sans un certain degré de sécurité, les témoins ne peuvent pas être transportés au tribunal sans risque, les victimes ne peuvent pas raconter leur histoire en public et les enquêteurs ne peuvent pas rassembler et conserver des preuves sans être en danger.

Deuxièmement, il est impératif qu'une grande partie de la population considère les autorités d'application comme légitimes et impartiales. C'est une condition nécessaire dans toute situation d'après-guerre, mais elle est encore plus importante à la suite d'un conflit inter-ethnique ou lorsque l'autorité au pouvoir est une puissance occupante¹².

Troisièmement, les nouvelles autorités doivent avoir la volonté politique et la capacité de laisser assez de temps aux mesures de justice transitionnelle pour qu'elles puissent produire les effets escomptés.

Quatrièmement, elles doivent mettre ces mécanismes en œuvre de manière à ne pas causer de culpabilité collective.

Cinquièmement, et c'est le point le plus important, les mesures de justice transitionnelle sont le plus efficaces lorsque leur choix résulte d'un véritable processus de consultation des personnes les plus touchées par la violence. Dans toute la mesure du possible, tous les secteurs d'une société ravagée par la guerre – les individus, la communauté, la société et l'État – devraient devenir des *participants engagés* et non seulement des *auxiliaires* dans ce processus de justice transitionnelle et de reconstruction sociale, mais sans doute à des moments différents et d'une manière différente. Il faut que les graves injustices et

¹⁰ Naomi Roht-Arriaza, "The new landscape of transitional justice", in Naomi Roht-Arriaza and Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 2.

¹¹ Voir Eric Stover, Hanny Megally, and Hania Mufti, "Bremer's 'Gordian knot': Transitional justice and the US occupation of Iraq", *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, 2005, pp. 830-857.

¹² Voir par ex. John W. Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, W.W. Norton and Company, New York, 1999.

les pertes subies par les victimes fassent l'objet d'une reconnaissance formelle. Les familles des personnes portées disparues doivent pouvoir récupérer, ensevelir et commémorer leurs morts. Les « spectateurs » - ceux qui n'ont pas pris une part active aux actes de violence, mais qui ne sont pas non plus intervenus activement pour faire cesser les abus – devraient arriver à reconnaître que leur passivité a contribué au maintien d'un état de répression. Les auteurs de crimes doivent répondre de leurs actes afin d'attester de la douleur et des souffrances des victimes et de montrer publiquement que les horreurs passées méritent une condamnation sociale.

Enfin, les mécanismes de justice transitionnelle sont plus efficaces s'ils sont mis en œuvre parallèlement à des programmes visant à promouvoir la reconstruction politique, économique et sociale, la liberté de mouvement, le respect du droit, l'accès à des informations exactes et impartiales et la réforme de l'éducation¹³.

Crimes du passé, perspectives d'avenir

La confrontation de l'Irak avec son passé violent est l'un des cas les plus complexes que nous ayons connus depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les efforts pour mettre en place une justice transitionnelle se sont heurtés à de nombreuses difficultés dès le départ. Premièrement, à cause de l'ampleur et de la gravité mêmes des crimes que Hussein et ses acolytes baasistes ont commis contre le peuple irakien pendant 35 ans. La violence était un outil de la politique étatique, et elle était utilisée contre toutes les menaces supposées ou avérées. Le régime a exécuté des milliers d'opposants, a fait disparaître plus de 300 000 personnes qui sont vraisemblablement mortes, a écrasé toute velléité de dissidence et a déplacé plus d'un million d'Irakiens ou les a contraints à l'exil. Entre 1977 et 1987, les troupes irakiennes ont détruit près de 5 000 villages kurdes et tué des milliers de civils kurdes dans le cadre de la politique baasiste d'arabisation et d'une série de campagnes sanglantes de pacification. Ces dernières comprenaient des disparitions forcées en masse et des bombardements aveugles, ainsi que l'utilisation d'armes chimiques dès 1987. Au cours de la campagne « Anfal » (« butin » en arabe), entre février et septembre 1988, les troupes irakiennes ont pris d'assaut les régions montagneuses du Kurdistan irakien et ont gazé ou exécuté par d'autres moyens plus de 100 000 Kurdes, puis elles ont déplacé les survivants par la force dans des zones sous contrôle gouvernemental¹⁴. Dans le sud de l'Irak, on estime que Saddam a expulsé un demi-million de Chiites vers l'Iran de peur qu'ils ne soutiennent ce pays au cours de la guerre Iran-Irak (1980-1988); plus tard, il a exécuté ou fait disparaître quelque 70 000 civils à la suite d'un soulèvement avorté, après la fin de la guerre du Golfe de 1991. On suppose que la plupart des disparus sont enterrés dans des dizaines de fosses communes réparties dans tout le pays, certaines contenant des milliers de victimes¹⁵.

Deuxièmement, des décennies de répression ont brisé l'identité individuelle et l'identité collective des Irakiens. Le climat de terreur a détruit la confiance à tous les niveaux de la société. Ayant vécu sous un régime autocratique qui a imposé une identité irakienne

¹³ C'est le résultat d'une étude de cinq ans sur la justice et la reconstruction sociale au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie réalisée par le Centre des droits de l'homme de l'Université de Californie, Berkeley. Voir Eric Stover and Harvey M. Weinstein, "Conclusion: A common objective, a universe of alternatives", in Eric Stover and Harvey M. Weinstein (eds.), *My Neighbor, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 323-342.

¹⁴ Les chiffres peuvent varier considérablement, les autorités kurdes et les procureurs irakiens avançant le chiffre de 180 000 morts.

¹⁵ Voir par ex. *Iraq's Crimes of Genocide: The Anfal Campaign against the Kurds*, Human Rights Watch/Middle East, New Haven, 1995.

unique pendant des dizaines d'années, à la fin de la guerre de 2003, de nombreux Irakiens se sont retrouvés déchirés entre l'identité civique imposée par l'État et leur propre identité ethnique et religieuse. Au cours des interviews que nous avons réalisées en 2003, des Kurdes, des Turcomans et des chrétiens assyriens ont déclaré que l'État baasiste avait promu une identité arabe qui engendrait une discrimination ouverte contre les non-Arabes. Entre-temps, de nombreux Sunnites interrogés craignaient qu'un nouveau gouvernement irakien, en particulier s'il comprenait une majorité écrasante de Chiites ou de Kurdes, ne s'en prenne aux Sunnites en faisant d'eux un bouc émissaire pour les crimes passés. En dépit de ces préoccupations, de nombreuses personnes interrogées nous ont dit qu'en Irak « l'unité existe » et ont accusé la dictature d'avoir semé la discorde pour régner. Elles ont affirmé – peut-être en péchant par optimisme – que ces divisions diminueraient avec la fin du régime.

Troisièmement, l'invasion américaine et l'occupation de l'Irak s'inscrivaient dans un contexte politique qui a eu un impact décisif sur les efforts de responsabilisation. À la suite de l'invasion, il est apparu rapidement que les occupants n'avaient pas les connaissances linguistiques, culturelles et régionales nécessaires pour comprendre la politique et la société irakiennes. Avec plus de 100 000 soldats sur le terrain, ils n'étaient pas non plus reconnus comme autorité légitime et impartiale. En raison de leur statut d'occupants et de leur manque de connaissances, les dirigeants de la Coalition, malgré leurs bonnes intentions, n'étaient vraiment pas le groupe d'acteurs approprié pour lancer un processus efficace de justice transitionnelle. Ils ne pouvaient pas non plus inciter les Irakiens à s'approprier ce processus et à avoir une approche impartiale, comme l'exigeait un tel effort. Effectivement, lorsque Bremer est arrivé pour diriger l'APC, l'insécurité régnant à Bagdad avait fait de l'occupation américaine un bunker physique et psychologique. Comme l'écrit un ancien conseiller de la Coalition : « séparés des Irakiens par une barrière de sécurité redoutable érigée autour des 5 km² de la « zone verte » (base de l'APC) et des sièges régionaux et provinciaux de l'APC, les civils américains n'avaient que peu ou pas de contact avec la population irakienne ¹⁶ » (traduction CICR).

Quatrièmement, des décennies de règne autocratique en Irak ont rendu ce pays incapable d'élaborer et de mettre en oeuvre des lois et des politiques, et à plus forte raison un processus aussi complexe et exigeant en ressources que la justice transitionnelle. En outre, les Irakiens se méfiaient particulièrement du système juridique, qu'ils estimaient corrompu et sous l'emprise de la politique. En même temps, les occupants américains se reposaient grandement sur les conseils des Irakiens en exil, dont beaucoup ne disposaient ni d'une connaissance sérieuse du contexte local, ni de réseaux sociaux ou de compétences techniques.

Enfin, des tensions latentes entre les États-Unis et les Nations Unies au sujet de la légalité et de la nécessité de la guerre ont sérieusement limité la participation d'experts étrangers au processus de justice transitionnelle en Irak. En faisant cavalier seul, les États-Unis se sont aliéné de nombreux organismes, gouvernementaux ou autres, qui étaient justement les mieux placés pour transmettre aux Irakiens les leçons ou les meilleures pratiques tirées de processus transitionnels semblables ayant eu lieu dans d'autres pays. De ce fait, des experts, et en particulier ceux qui travaillaient pour des ONG ou pour l'ONU, ont été mis sur la touche et ont observé ou émis des critiques de l'extérieur.

En dépit de ces redoutables obstacles, les représentants de la Coalition à Bagdad ont lancé rapidement plusieurs projets de justice transitionnelle, dont un programme de « débaasification », la création d'un tribunal et celle d'un groupe spécial chargé d'élaborer une politique de réparation pour les crimes commis. Ils ont également envisagé diverses options pour établir la vérité, notamment une commission de vérité, mais ont finalement

¹⁶ Diamond, *op.cit.* (note 3), p. 39.

décidé de ne pas adopter de mesures concrètes dans ce sens. Chacune de ces démarches initiales a eu des conséquences pratiques et politiques importantes.

Poursuites

Au cours des années 1990, Human Rights Watch et d'autres organisations internationales des droits de l'homme tentèrent sans succès de persuader les Nations Unies et les gouvernements de mettre sur pied un tribunal international afin de poursuivre Saddam Hussein et d'autres dirigeants irakiens pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Puis, au cours des mois précédant l'invasion de l'Irak dirigée par les États-Unis, l'administration Bush commença à invoquer le bilan de Hussein dans le domaine des droits de l'homme comme justification subsidiaire de son offensive. En septembre 2002, un groupe de dirigeants d'agences américaines décida que si un tribunal devait être créé, il devait l'être par des Irakiens, une politique annoncée peu avant la chute de Bagdad¹⁷.

Cette annonce suscita un grand malaise au niveau international, car cette décision avait été prise sans consulter les Irakiens au pays ou les experts internationaux, et sans connaître les conditions judiciaires prévalant sur le terrain. Comme l'écrivait Human Rights Watch en juillet 2003 :

« Le système judiciaire irakien, affaibli et compromis pas des décennies de règne baasiste, manque de la capacité, de l'expérience et de l'indépendance nécessaires pour juger de manière équitable les exactions du passé. Rares sont les juges irakiens, même parmi ceux qui ont fui le pays, qui ont participé à des procès aussi complexes que ceux qu'ils devraient mener en poursuivant les dirigeants pour des actes de génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre¹⁸ » (traduction CICR).

De nombreux observateurs soupçonnaient que cette décision avait été conçue pour servir les intérêts politiques américains plutôt que ceux d'un solide mécanisme de responsabilisation¹⁹.

Étrangers aux préoccupations internationales, les planificateurs de la Coalition œuvraient à appliquer la politique de Washington, remplissant les centres de détention de la Coalition de fonctionnaires du régime et d'autres auteurs présumés de violations des droits humains. En juillet 2003, le Conseil de gouvernement irakien nouvellement formé, travaillant en tandem avec les experts de la Coalition, établit une commission judiciaire de quatre personnes chargées de concevoir un mécanisme judiciaire national pour juger Saddam Hussein et d'autres responsables présumés des crimes commis²⁰. Ce fut un processus opaque et difficile. Les membres de la Coalition avaient été formés dans un système de droit coutumier mais n'avaient que peu ou pas d'informations sur la tradition de droit civil en usage en Irak, et pratiquement aucune expérience en droit pénal international. Leurs homologues irakiens, quant à eux, se fondaient sur une tradition juridique irakienne déficiente et n'avaient pas d'expérience en droit pénal international.

¹⁷ Personal communication (Sissons), US government officials. US Department of Defense Briefing, "Geneva Convention, EPWs and War Crimes", Washington, D.C., 7 avril 2003.

¹⁸ Communiqué de presse : "Iraq: Justice needs international role", Human Rights Watch, 15 juillet 2003.

¹⁹ Ces soupçons concernaient : le désir des États-Unis était de s'assurer que le tribunal n'analyserait pas de trop près la politique américaine de soutien à l'Irak dans les années 1980, notamment au moment de la campagne Anfal ; la volonté d'écarter le risque que des violations éventuelles du droit international humanitaire par les forces armées américaines puissent relever de la juridiction du tribunal ; certaines positions politiques des États-Unis, qui s'opposaient à la Cour pénale internationale et conservaient la peine de mort.

²⁰ Voir *Briefing Paper: Creation and First Trials of the Supreme Iraqi Criminal Tribunal*, International Center for Transitional Justice, octobre 2005, pp. 6-7.

Vers la fin 2003, quelques jours avant que des images de la capture de Saddam Hussein ne soient diffusées dans le monde entier, l'APC établit le Tribunal spécial irakien pour les crimes contre l'humanité (ci-après le « Tribunal »)²¹. Human Rights Watch et d'autres organisations des droits humains reprochèrent au projet de statut du Tribunal de négliger les garanties essentielles à un procès équitable et de ne pas fixer de normes exigeant que les juges et les procureurs aient une expérience suffisante et puissent agir de manière indépendante et impartiale. Human Rights Watch demanda aux Nations Unies de ne pas mettre sa légitimité et son savoir-faire au service de ce qu'elle appelait un tribunal fondamentalement déficient et intrinsèquement vulnérable à la manipulation politique²². Effectivement, dans le cadre de leur politique, les Nations Unies n'assistèrent pas et ne contactèrent pas le Tribunal : celui-ci devint ainsi fortement dépendant du soutien du Bureau de liaison des crimes du régime (RCLO), un groupe composé essentiellement de fonctionnaires américains basés à l'ambassade des États-Unis à Bagdad.

Human Rights Watch, le Centre international pour la justice transitionnelle (CIJT) et d'autres organisations internationales des droits de l'homme critiquèrent également le Conseil de gouvernement irakien et l'APC pour ne pas avoir dûment consulté le peuple irakien, notamment les centaines de milliers de victimes et leurs familles qui commençaient rapidement à s'organiser. En fait, les seules initiatives qui tentèrent de sonder la population irakienne sur ses opinions et son attitude face à un futur processus de justice transitionnelle furent lancées par des organisations de la société civile.

En juillet et août 2003, nos organisations lancèrent l'une des premières études visant à découvrir quelles étaient l'opinion et l'attitude d'un large éventail d'Irakiens envers la justice et les droits de l'homme²³. Cette étude conclut que dans leur vaste majorité, ils étaient fermement convaincus que les dirigeants de l'ancien régime devaient être jugés pour leurs actes et que ces procès devaient avoir lieu en Irak et sous contrôle irakien. Malgré leur méfiance à l'égard du système juridique existant sous le régime de Saddam, les personnes interrogées se dirent persuadées qu'il y avait une réserve suffisante d'avocats et de juges « propres » (c'est-à-dire non corrompus) pour pouvoir entamer les procès des plus grands criminels. Elles rejetaient avec véhémence l'idée de procès placés sous la coupe de la communauté internationale ou d'un État étranger, même si elles ne refusaient pas de recourir au savoir-faire et à l'aide extérieurs, si cela contribuait à garantir l'équité, l'intégrité et la transparence de la procédure judiciaire. Elles souhaitaient par-dessus tout que les procès soient équitables, impartiaux et résistent à un examen public rigoureux en Irak et ailleurs.

En août 2005, le parlement irakien adopta un nouveau statut pour le Tribunal et le renomma Haut Tribunal irakien²⁴. Alors que ce Tribunal était un tribunal national ancré dans le système juridique irakien, sa juridiction couvrait les crimes internationaux et des dispositions juridiques élaborées après la Seconde Guerre mondiale, mais qui n'avaient jamais été incorporées au droit irakien. Du point de vue politique, les insurgés irakiens et une grande partie des régions arabes environnantes considérèrent le nouveau tribunal comme l'arme illégitime et politique de l'agresseur américain, un argument habilement exploité par Hussein et d'autres accusés lors du premier procès du Tribunal. En septembre 2007, le Tribunal avait achevé deux procès, *al-Doujail* et *al-Anfal*, et en avait entamé un troisième sur des crimes commis lors du soulèvement de 1991. Les fonctionnaires du Tribunal annoncèrent 14 procès au total.

²¹ CPA Order 48, *op.cit.* (note 5).

²² Voir "Memorandum to the Iraqi Governing Council on the Statute of the Iraqi Special Tribunal", Human Rights Watch, décembre 2003.

²³ Human Rights Center, *op.cit.* (note 9), pp. i-iv.

²⁴ Law of the Supreme Iraqi Criminal Tribunal (Law 10 of 2005), *Official Gazette of the Republic of Iraq*, 18 octobre 2005

Le premier procès concernait des accusations de crimes contre l'humanité perpétrés à la suite de la tentative d'assassinat de Saddam Hussein en juillet 1982 dans la ville chiite de Al-Doujaïl. Ce procès se déroula du 19 octobre 2005 au 26 décembre 2006, date à laquelle le jugement fut rendu. Le verdict, confirmé plus tard par la Chambre de cassation, reconnaissait Hussein et six autres accusés coupables d'une série de crimes, notamment de crimes contre l'humanité, d'homicide volontaire, de torture et de détention arbitraire. Hussein fut exécuté quatre jours plus tard, et trois hauts fonctionnaires dans les semaines qui suivirent.

Contrairement au procès Doujaïl, qui portait sur des crimes commis dans une seule ville, le procès Anfal concernait des crimes de masse, dont les présumés gazage, emprisonnement, exécution et déplacement de plus de 100 000 Kurdes au cours des huit phases de la campagne militaire Anfal en 1988. À l'ouverture du procès Doujaïl en août 2006, Hussein, son cousin Ali Hassan al-Majid et cinq agents de sécurité furent accusés de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Mais après l'exécution de Hussein, l'intérêt public pour la suite du procès contre les six autres accusés baissa de manière spectaculaire dans tous les groupes, à l'exception des Kurdes. Les verdicts définitifs furent rendus en août 2007.

Avant de parler des différents procès, il est important de noter qu'entre le début des investigations en 2004 et le prononcé des premiers verdicts deux ans plus tard, l'Irak avait sombré dans un violent conflit. Cette situation eut de graves conséquences pour le travail du Tribunal. Trois avocats de la défense, divers collaborateurs du Tribunal et leurs proches furent tués, alors que des témoins du premier procès et leurs familles avaient été la cible de nombreuses attaques punitives²⁵. Indépendamment des fautes commises par le Tribunal, la montée de la violence mina aussi profondément sa capacité à promouvoir de nouvelles normes de responsabilisation et de justice. Car à quoi bon juger les crimes passés des dirigeants d'hier alors que des dizaines de milliers d'Irakiens mouraient dans la rue ?

Le procès Doujaïl

Le procès Doujaïl débuta à un moment où les Irakiens semblaient voir leur avenir avec optimisme. Un référendum constitutionnel avait été organisé et des élections nationales étaient sur le point d'avoir lieu. De nombreux juges du Tribunal espéraient que le procès Doujaïl allait donner naissance à une nouvelle justice irakienne, plus équitable que celle du régime précédent quant au fond et à la procédure. Les attentes de la population irakienne étaient tout aussi grandes, même si le débat public se concentrait souvent sur un autre objectif : l'humiliation des anciens dirigeants dans la salle d'audience et une exécution rapide de la peine de mort.

Les deux mois suivants, l'Irak fut galvanisé par le procès Doujaïl, qui était diffusé par satellite sur des chaînes nationales et régionales. Les téléspectateurs étaient fascinés de voir Hussein, son demi-frère Barzan al-Tikriti, l'ancien premier ministre Taha Yasin Ramadan, l'ancien chef méprisé du Tribunal révolutionnaire Awad Hamed al-Bandar et quatre cadres du parti originaires de Doujaïl être accusés de crimes atroces. Les plaignants et les témoins parlaient avec beaucoup d'émotion du massacre de leurs familles et des souffrances qu'ils avaient endurées sous la torture et pendant les années passées en prison²⁶. C'était tout à fait inédit en Irak et dans une grande partie de la région. Hussein et al-Tikriti utilisèrent cette tribune pour s'en prendre violemment à l'occupation américaine et se présenter comme des dirigeants arabes persécutés répondant avec dignité et patience, alors que leurs avocats

²⁵ Voir Miranda Sissons and Ari S. Bassin, "Was the Dujail trial fair?", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 5, 2007, pp. 272-286.

²⁶ Les plaignants avaient aussi le droit d'être représentés par des avocats, qui les assistèrent pendant tout le procès.

contestaient avec véhémence la légitimité du Tribunal, fruit empoisonné de l'arbre de l'invasion.

Toutefois, après les deux premiers mois, l'humeur du peuple irakien passa de l'excitation à l'anxiété. De nombreux Irakiens pensaient que le président du Tribunal, le juge Rizgar Amin, laissait trop de latitude à Hussein et aux autres prévenus au cours de la procédure. Certains murmuraient, mécontents, que le procès commençait à tirer en longueur. Sans stratégie de communication, le Tribunal n'avait aucun moyen d'expliquer au public que ces manœuvres compliquées faisaient partie intégrante d'une procédure judiciaire publique. Cette lacune dans l'éducation du public coûta cher au Tribunal. Elle le rendit non seulement incapable d'exemplifier de nouvelles normes de justice, mais elle le priva également d'alliés potentiels et le rendit de plus en plus vulnérable à l'ingérence politique d'individus qui ne savaient pas ce que le Tribunal tentait de réaliser ou qui s'en moquaient.

L'ingérence politique a été la plus grosse faiblesse du procès Doujaïl. La première intrusion eut lieu en janvier 2006, lorsque le juge président Amin démissionna après avoir été critiqué publiquement pendant des semaines par le ministère de la Justice et d'autres personnalités politiques pour sa conduite du procès. Entre-temps, plusieurs autres membres de la Chambre de première instance avaient déjà quitté leur poste. D'autres ingérences du gouvernement ne tardèrent pas à se produire. Premièrement, lorsque la Commission de débaasification²⁷ expulsa soudainement de la Chambre le juge devant remplacer Amin sous le prétexte de ses tendances libérales. Le deuxième cas d'ingérence politique grave eut lieu vers la fin des délibérations de la Chambre de première instance. Alors que circulaient des rumeurs selon lesquelles Hussein ne serait peut-être pas condamné à la peine capitale, la Commission intervint pour remplacer un juge de la Chambre de première instance et un autre de la Chambre de cassation. On ne sait pas si cette mesure a influencé le jugement final de manière décisive, car le juge président Ra'uf Abd al-Rahman s'est apparemment battu sans relâche pour préserver l'indépendance du Tribunal, mais le message était on ne peut plus clair : les impératifs politiques avaient nettement plus de poids que l'intégrité de la procédure judiciaire. Une trop grande indépendance judiciaire ne serait pas tolérée.

Le procès souffrit également d'autres défauts importants. Premièrement, Doujaïl n'était pas considérée comme une affaire pleinement représentative des crimes du régime, et elle n'avait pas non plus la charge émotionnelle d'autres affaires. Il ne semblait pas y avoir urgence à commencer par des événements qui s'étaient produits dans une seule ville chiite plus de 25 ans auparavant. Le fait que bon nombre des victimes aient apparemment des liens avec le parti Dawa était aussi malencontreux. Il avait échappé à peu d'Irakiens que le Dawa avait pris une place importante au sein du gouvernement de coalition et que le Premier ministre était l'un des cadres supérieurs de ce parti²⁸.

Deuxièmement, la Chambre de première instance n'avait pas les compétences d'analyse nécessaires pour broser un tableau détaillé des rouages du régime. Même s'il y avait abondance de preuves pour établir les crimes, le Tribunal avait énormément de peine à analyser les liens et les facteurs contextuels qui auraient permis au public de comprendre le fonctionnement du régime dans son ensemble et le rôle de certains individus accusés de crimes spécifiques. (Ce fut particulièrement évident dans l'affaire Taha Yasin Ramadan, ainsi que dans la discussion sur le procès du Tribunal révolutionnaire contre 146 villageois de Doujaïl.) Des historiens ou d'autres experts auraient pu apporter des témoignages très précieux, mais ils ne furent pas appelés à comparaître. À la place, la Chambre recourut

²⁷ Les exigences de débaasification figurant à l'art. 33 du Statut du Tribunal étaient beaucoup plus élevées que les exigences habituelles, et leur rédaction était volontairement peu claire.

²⁸ Ibrahim al-Jaafari (Premier ministre au début de l'affaire Doujaïl) et Nuri al-Maliki (seconde moitié de l'affaire), étaient tous deux membres de ce groupe politique islamiste chiite.

finalement à des allégations sans fondement pour combler les graves lacunes et obtenir ainsi le résultat désiré.

L'un des autres manquements du procès Doujaïl fut son incapacité à respecter les normes minimales d'équité judiciaire. Même si Doujaïl a probablement été le procès le plus équitable jamais tenu en Irak, il n'est pas parvenu à appliquer les garanties prévues dans le Statut du Tribunal et à l'art. 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Tout au long du procès, le Tribunal a mis les prévenus dans une situation défavorable par rapport à l'accusation, il a autorisé des chefs d'accusation ambigus, a limité l'accès à des preuves importantes et n'a pas accordé aux défenseurs toutes leurs chances de réfuter les preuves dirigées contre eux²⁹. En outre, la procédure d'appel raccourcie fut inadéquate pour évaluer les questions de procédure et de fond complexes qui s'étaient posées pendant le procès. À l'origine du problème se trouvait l'incapacité du Tribunal à accepter la défense comme un partenaire essentiel dans la recherche de la vérité, et des cas répétés de comportement non professionnel et même contraire à l'éthique de la part de certains avocats de la défense n'arrangèrent pas les choses. Un autre facteur fut la faiblesse dont fit preuve la défense pour défier réellement la Chambre sur ces questions.

Bon nombre d'Irakiens s'intéressaient peu à ces déficiences et se réjouirent du verdict final, le 26 décembre 2006, qui maintenait toutes les conclusions, sauf la peine de Taha Yasin Ramadan, qui fut commuée en peine de mort. Mais ils étaient beaucoup plus nombreux à mettre en question les circonstances entourant l'exécution de Hussein : celle-ci fut non seulement d'un sectarisme flagrant dans son application, mais impliquait également une manipulation des conditions de ratification de la peine de mort et violait diverses dispositions du code de procédure pénal irakien, notamment celle qui stipulait que les exécutions ne devaient pas avoir lieu les jours fériés religieux. En outre, l'exécution allait à l'encontre de l'enseignement que le procès était censé transmettre. Ce procès fut perçu comme un instrument non pas de justice, mais plutôt de revanche sectaire. Des tensions s'ensuivirent en Irak, et Hussein fut vénéré comme martyr dans le monde arabe et au-delà.

Procès Anfal

Le deuxième procès du Tribunal débuta alors que le procès Doujaïl était encore en cours. Les accusés étaient Saddam Hussein, son cousin Ali Hassan al-Majid (surnommé « Ali le chimique » en raison des armes chimiques qu'il aurait utilisées contre les Kurdes) et cinq autres co-accusés. Le Tribunal accusa les sept hommes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre en raison de leur rôle dans la planification, l'autorisation et l'exécution de la campagne Anfal en 1988, dont la cible était la population kurde du nord de l'Irak³⁰.

Contrairement au cas de Doujaïl, la campagne massive lancée contre les citoyens kurdes par le régime irakien en 1988-89 avait eu un retentissement mondial et avait fait l'objet de nombreux rapports d'organisations des droits de l'homme. C'était une série de crimes beaucoup plus marquants, avec une lourde charge émotionnelle pour les Kurdes. Une foison de documents officiels irakiens attestait l'usage systématique et intentionnel que le régime faisait des armes chimiques contre les Kurdes, les exécutions en masse, l'emprisonnement et le déplacement forcé.

²⁹ Parmi les exemples de ces manquements, on peut citer des chefs d'accusation pas assez précis, des mesures de sécurité insuffisantes, le fait de ne pas avoir rassemblé et présenté des preuves disculpant les accusés, présentation tardive ou incomplète, et possibilités limitées de confrontation avec les témoins en raison des mécanismes de confidentialité appliqués aux témoins.

³⁰ Pour un aperçu détaillé du déroulement du procès Anfal, consulter le site du ICTJ : <http://www.ictj.org/en/where/region5/564.html> (consulté la dernière fois le 20 novembre 2007).

En raison de l'attention accordée à Anfal, la phase d'investigation fut bien organisée et dotée de suffisamment de ressources. Lorsque l'affaire arriva devant la Chambre de première instance, le Tribunal et le Bureau de liaison des crimes du régime avaient tiré la leçon des problèmes de fond et de procédure rencontrés au procès Doujaïl. Les accusés causaient aussi moins de difficultés que lors du procès Doujaïl, peut-être parce que cinq des sept d'entre eux étaient des militaires ou des agents du renseignement et qu'ils ne contestaient pas l'autorité du tribunal ou n'utilisaient pas le procès comme tribune. En outre, les preuves étaient accablantes : des fonctionnaires irakiens avaient rédigé des documents très détaillés sur leur projet d'utiliser des "armes spéciales" contre les "saboteurs" kurdes, et les 10 000 pages du dossier reflétaient de manière très élaborée la conception de la campagne, sa réalisation et son effet, ainsi que la chaîne de commandement. À ces pièces à conviction venaient s'ajouter les témoignages frappants de plus de 80 plaignants, témoins et experts en médecine légale et en balistique.

Malgré de solides arguments et une abondance de preuves, le procès Anfal souffrit tout de même de défauts importants. Le premier était, ce qui ne surprend pas, l'ingérence politique. Après neuf séances seulement, le cabinet du Premier ministre demanda que le juge président Abdallah al-Amiri soit démis de ses fonctions. Amiri, un juge expérimenté et très respecté, avait suscité la consternation du public et des plaintes de la part de l'accusation qui le trouvait trop favorable à la défense. Son commentaire à l'adresse de Saddam Hussein, « Vous n'étiez pas un dictateur », causa un tollé général dans la population. Il fut immédiatement écarté à la demande de l'exécutif (et non par le biais des procédures du Tribunal prévues pour les cas de partialité) et remplacé par le juge Muhammad Uraybi al-Khalifa, qui fit tout de suite preuve de fermeté dans la salle d'audience.

Le deuxième cas d'ingérence politique, plus surprenant peut-être, concernait les affaires Sultan Hashem et Hussein Rashid, tous deux officiers de carrière sunnites ayant de nombreuses relations. Hashem était un ancien chef d'état-major de l'armée et ministre de la Défense qui, pendant la campagne Anfal, commandait le premier corps d'armée; Rashid était chef d'état-major adjoint pour les opérations de la campagne Anfal. Dans certains milieux, ils étaient des militaires professionnels respectés, qui n'avaient pas eu d'autre choix que de suivre les ordres d'un commandement malintentionné, des hommes honnêtes qui illustraient les problèmes rencontrés par l'élite militaire sunnite dont on faisait un bouc émissaire collectif. Selon certaines informations, les juges de la Chambre de première instance et de la Chambre de cassation furent soumis à de fortes pressions présidentielles pour qu'ils ne prononcent pas la peine de mort, ce qui entraîna une crise juridique et politique qui, au moment de la rédaction de ces lignes, n'était pas encore résolue.

L'égalité des armes était aussi une question importante. Le juge al-Khalifa semblait souvent impatient ou prompt à rejeter les demandes de la défense, refusant par ex. à maintes reprises de faciliter la tâche des témoins de la défense en autorisant les témoignages par vidéo ou par d'autres moyens novateurs. En conséquence, seuls six témoins de la défense témoignèrent au cours du procès, par rapport à quelque 100 témoins et plaignant du côté de l'accusation. Les relations entre le juge et les avocats principaux se détériorèrent au cours du temps, et un scandale éclata lorsque le juge président ordonna l'arrestation de l'avocat de la défense Badia Ezzat Aref pour outrage à la Cour au moment où ce dernier essaya de contester le refus du juge d'admettre un CD-ROM parmi les éléments de preuve³¹.

Le dernier trait marquant du procès Anfal fut qu'il n'occupait jamais la place qui lui revenait dans le domaine public. Les Irakiens suivirent avec intérêt et préoccupation les premiers débats des deux procès. Mais comme indiqué ci-dessus, l'intérêt du public tomba en flèche après l'exécution de Hussein. La retransmission télévisuelle des audiences continua,

³¹ Sans intervention américaine, Aref aurait certainement été tué pendant sa détention ; plus tard, il fut sorti secrètement du pays et ne peut y retourner.

mais le flot de visiteurs cessa. En effet, pendant presque toute la deuxième moitié du procès, il y avait tout au plus un visiteur dans la salle d'observation : un observateur irakien représentant une organisation internationale.

La Chambre de première instance rendit son jugement le 24 juin 2007; la Chambre d'appel le fit 10 semaines plus tard. Al-Majid, Rashid et Hashem écopèrent d'une multiple condamnation à mort. Deux autres accusés se virent infliger l'emprisonnement à vie, et les charges contre l'un des accusés furent abandonnées par manque de preuves. Même si le récit complet du procès Anfal doit encore être achevé, au moment de la rédaction de ces lignes, il est déjà clair que ce procès n'a pas eu, à court terme, l'impact que beaucoup avaient espéré. Malgré des preuves écrasantes, des crimes massifs et une meilleure organisation des audiences, Anfal était compromis par le simple fait d'avoir lieu après le procès Doujaïl.

À ce jour, les espoirs que ce Tribunal puisse servir de fondement à un système judiciaire impartial et équitable en Irak n'ont pas été confirmés. Et ils ne le seront probablement pas. Bien que le Tribunal fonctionne mieux que ceux de l'ancien système judiciaire, il n'est pas parvenu à se poser en défenseur de nouvelles valeurs telles que l'impartialité, l'indépendance judiciaire, l'égalité des droits et le respect du droit.

Assainissement et débaasification

L'assainissement, pour écarter de postes à responsabilité des fonctionnaires coupables d'abus, s'il est pratiqué équitablement, correctement et prudemment, peut légitimement faire partie d'une réforme institutionnelle plus vaste en période de transition. Il peut également jouer un rôle important en évitant que les exactions passées ne se répètent et en empêchant les auteurs d'abus de conserver leur pouvoir et leur influence sur les populations touchées au cours du processus de reconstruction sociale. En même temps, l'assainissement est un processus complexe, délicat, nécessitant beaucoup de ressources et qui est bourré de pièges. Des programmes d'assainissement mal gérés peuvent facilement se transformer en purges et donner lieu ainsi à de nouveaux abus, à du ressentiment et à de la méfiance. Enfin, des programmes d'assainissement très vastes et mal ciblés peuvent aussi priver une société sortant de la guerre de ses fonctionnaires bien formés. D'ailleurs, l'histoire de ces 50 dernières années montre que les pays qui ont tenté une transition vers la démocratie ont presque inévitablement repris des membres du régime évincé³².

Le 8 mai 2003, avant son départ pour l'Irak, Paul Bremer reçut du secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld un mémorandum intitulé « *Principles for Iraq-Policy Guidelines* » (principes politiques pour l'Irak [traductionCICR]) qui précisait que la coalition dirigée par les États-Unis s'opposerait activement aux anciens exécutants de Saddam Hussein – le parti Baas, Fedayeen Saddam, etc.- et qu'elle éliminerait les vestiges du régime de Saddam³³. Douglas Feith, secrétaire à la Défense chargé de la politique, remit aussi à Bremer le projet d'un ordre de l'APC relatif à une politique de débaasification.

Ahmed Chalabi, chef du Congrès national irakien, et une poignée d'autres exilés irakiens avaient déjà esquissé les grandes lignes d'une telle politique, s'inspirant avant tout des mesures de dénazification adoptées en Europe à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les leçons et les connaissances tirées d'autres programmes d'assainissement plus récents, depuis plus de 50 ans, par ex. en Bosnie-Herzégovine ou au Salvador, n'ont jamais été prises en

³² Voir David Cohen, "Transitional justice in divided Germany after 1945", in Jon Elster (ed.), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 59-88.

³³ Voir L. Paul Bremer III, "How I didn't dismantle Iraq's army", *New York Times*, Op-Ed, 6 septembre 2007.

compte³⁴. Il semblerait que les idées de Chalabi aient fortement influencé les instructions données à Bremer avant son départ pour l'Irak³⁵. Bremer arriva à Bagdad le 9 mai 2003. Une semaine plus tard, il mettait en route un processus de débaasification qui aurait un effet profondément déstabilisateur sur la société irakienne.

Le parti Baas arabe socialiste était un groupe nationaliste arabe secret, créé en Syrie dans les années 1940, que Hussein utilisa pour accéder au pouvoir en 1968 et à la présidence de l'Irak en 1977. Ce parti fut l'un des instruments principaux des brutalités infligées aux Irakiens, en particulier aux Chiites et aux Kurdes. S'inspirant de modèles staliniens, avec une structure secrète basée sur la cellule, il finit par doubler ou contrôler toutes les grandes institutions de la société et du gouvernement, avec des bureaux militaires et professionnels, des bureaux d'étudiants et un réseau géographique complexe. Il fallait être membre pour accéder à de nombreuses professions et les rapports élaborés par des membres locaux du parti étaient essentiels pour avoir accès à l'éducation et au travail, ainsi que pour garder un casier judiciaire vierge.

Les forces de la coalition annoncèrent le démantèlement du parti Baas le 16 avril 2003. Pour de nombreux Chiites et Kurdes irakiens siégeant au Conseil de gouvernement irakien, un certain degré d'assainissement était absolument nécessaire pour une transition pacifique vers la démocratie. Mais la coalition dirigée par les États-Unis devait également tenir compte des craintes des Sunnites récemment privés de leurs privilèges, et à un niveau plus terre-à-terre, elle devait faire fonctionner le pays. Et tout cela sans avoir accès à des données fiables sur la structure du parti Baas. Dans une décision lourde de conséquences, Bremer adopta deux mesures radicales. Le premier ordre de l'APC, émis juste une semaine après l'arrivée de Bremer, écartait du service gouvernemental les membres de quatre niveaux du parti Baas et leur interdisait tout emploi futur au sein de l'administration publique. À noter que tous ces licenciements étaient liés uniquement au rang des personnes, et non à des actes individuels répréhensibles. En outre, tous les fonctionnaires des trois plus hauts niveaux de l'administration publique devaient être interrogés à propos de leur éventuelle appartenance au parti, et devaient être démis de leur fonction s'ils avaient le rang de membre du parti ou un rang supérieur³⁶. Bremer avait le pouvoir d'accorder des exemptions au cas par cas. Cet ordre s'appliquait à tous les ministères, entreprises publiques et autres institutions gouvernementales, y compris les hôpitaux, les écoles et les universités. En outre, toutes les personnes écartées pouvaient faire l'objet d'une enquête pénale. Au cours des mois suivants, on estime que 30 000 personnes, dont 6 000 à 12 000 enseignants, furent sommairement virées de leur poste³⁷.

Une semaine plus tard, Bremer démantelait les tribunaux spéciaux irakiens, les forces armées, les services de renseignement et les ministères correspondants³⁸. Toutes les personnes ayant un rang équivalent ou supérieur à celui de colonel étaient considérées comme des cadres du parti, à moins qu'elles ne puissent prouver le contraire. Un certain nombre d'autres

³⁴ Interview d'Ahmed Chalabi par Sissons, mars 2006. Au sujet des leçons tirées des programmes d'assainissement, voir Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff (eds.), *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Social Science Research Council, New York, 2007.

³⁵ Voir L. Paul Bremer III with Malcolm McConnell, *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*, Simon and Schuster, New York, 2007.

³⁶ Voir l'ordre n° 1 de l'Autorité provisoire de la Coalition, (note 4 ci-dessus). Cet ordre qualifiait les membres du parti des quatre rangs supérieurs de « cadres du parti ». En faisaient partie les rangs de « *udw qutriyya* » (membres du commandement régional), « *udw far* » (membres de division), « *udw shu'bah* » (membres de section), et « *udw firqa* » (membres de groupe). Dans tous les cas, l'Administrateur pouvait faire une exception à titre individuel.

³⁷ L. Paul Bremer, Autorité provisoire de la Coalition, point de presse, 25 novembre 2003 (dans le dossier avec mention des auteurs).

³⁸ Ordre n° 2 de l'Autorité provisoire de la Coalition, *op.cit.* (note 4).

institutions jugées proches du parti Baas ou de la famille de Hussein furent également dissoutes, tels le *fidayin Saddam* paramilitaire et le Comité olympique national. La décision de démanteler l'appareil du renseignement ne fut pas vraiment contestée, mais la décision fatale de dissoudre l'armée irakienne fut presque universellement condamnée. Cette dissolution eut non seulement des incidences sur la sécurité, mais également de graves conséquences sociales. L'armée irakienne était une source majeure d'emplois, de mobilité sociale et de fierté nationale. Les semaines suivantes, Bremer mit en place une nouvelle série de mécanismes de débaasification pour achever la liquidation du système³⁹. Des registres furent créés pour inventorier et garder sous contrôle les biens du parti Baas - certains membres du Conseil de gouvernement irakien avaient déjà pris possession des palais des dirigeants à Bagdad – et la responsabilité nominale du processus fut attribuée aux Irakiens. Il ordonna la création d'un Conseil irakien de débaasification (bien qu'on ne sache pas vraiment s'il a fonctionné) et annonça un ensemble d'instructions pour la mise en œuvre de cette politique⁴⁰. Des enquêteurs militaires devaient vérifier l'affiliation au parti de tous les employés des ministères; les membres appartenant aux rangs proscrits seraient démis de leurs fonctions, à moins que leur employeur ne demande une « exception ». Les individus pouvaient faire appel des décisions pour des raisons factuelles auprès de comités conjoints militaires-civils, qui accordaient ou refusaient l'exception. Malgré toute la paperasse, il semble que la mise en œuvre ait fortement varié d'un ministère à l'autre, selon l'attitude du ministre responsable. Les employés des niveaux les plus bas furent les premiers à être virés, les détenteurs du pouvoir ministériel venant souvent en fin de liste⁴¹. Certaines catégories de membres conservaient le droit à une retraite, mais le perdraient en cas d'échec de leur appel.

L'APC omit de consulter le peuple irakien sur l'opportunité de ce processus de débaasification radical et souvent arbitraire. Elle ne disposait pas non plus de suffisamment de données sur le parti ou le gouvernement pour juger du bien-fondé de cette politique. Notre étude a révélé que, si la majorité des personnes interrogées blâmaient le parti Baas pour les crimes passés et estimaient que les responsables devaient être écartés, elles pensaient également qu'il n'était pas équitable de pénaliser une personne uniquement du fait de son appartenance à un parti, et elles tentaient de faire la distinction entre les membres du parti, les baasistes, et les fervents partisans de Saddam Hussein, qu'elles appelaient les saddamistes. Alors que dans le nord de l'Irak, les personnes interrogées estimaient généralement que les institutions étatiques devaient être purgées du parti Baas, dans les régions du centre ou du sud, elles étaient nombreuses à exprimer leur préoccupation au sujet de l'impact qu'aurait une débaasification étendue sur les ressources humaines nécessaires à la reconstruction du pays⁴².

La débaasification échappa rapidement à l'APC. En moins de six semaines, le Conseil de gouvernement irakien avait pris l'initiative et créé la Commission de débaasification (*Higher National de-Ba'athification Commission*, HNDIBC) présidée par Ahmed Chalabi. Ce dernier, avec ses conseillers, se hâta d'élaborer des règlements qu'il afficha dans tous les

³⁹ Ordre n° 4 de l'Autorité provisoire de la Coalition ; ordre n° 5 de l'APC « Establishment of the Iraqi Debaathification Council » ; mémorandum n° 1 de l'APC « Implementation of De-Baathification Order N° 1 », CPA/MEM/3 juin 2003/01.

⁴⁰ Le Conseil était habilité à retrouver les biens du parti et à chercher à savoir qui étaient et où se trouvaient les cadres et les membres du parti Baas impliqués dans des violations des droits humains, ainsi qu'à donner des conseils pour atteindre les objectifs de la débaasification. Il avait également reçus de vastes pouvoirs pour collecter et présenter toute autre information présentant un intérêt pour le processus de débaasification. Les personnes touchées par la décision du Conseil pouvaient faire appel par écrit auprès de Bremer pour renverser cette décision, mais celui-ci gardait le pouvoir d'accorder des exceptions au cas par cas.

⁴¹ Ce sont les résultats d'une étude sur la débaasification réalisée sur le terrain par le Centre international pour la justice transitionnelle.

⁴² Human Rights Center, *op.cit.* (note 9), pp. 51-52.

ministères⁴³. L'APC accusa le coup avec réticence plusieurs mois plus tard, même si à ce stade, elle était de plus en plus opposée aux effets sociaux et administratifs de la débaasification, en particulier dans des domaines comme l'éducation⁴⁴.

Les mesures agressives de Chalabi atteignirent leur point culminant en 2003, avec le licenciement de 12 000 enseignants irakiens dont les recours avaient été bloqués ou remis aux calendes grecques lors de leur examen. Une des dernières mesures de Bremer en tant que chef de l'APC consista à tenter de dissoudre la Commission ; peu après, le Premier ministre irakien par intérim, Ayad al-Alawi, chercha également à limiter le pouvoir de la Commission. Mais celle-ci connaissait trop bien les rouages de la politique et de la bureaucratie pour se laisser facilement brider, et à la rédaction de ces lignes, elle avait survécu indemne, malgré les nombreuses propositions de réforme présentées en 2006 et 2007.

Le processus de débaasification, de 2003 à 2007, présentait de graves défauts. Tout d'abord, sa conception même posait problème. La débaasification ne comportait pas de mesures d'assainissement : aucune tentative ne fut faite pour voir si les personnes avaient les qualités requises pour travailler dans la fonction publique, en se fondant sur leur respect des droits de l'homme ou sur d'autres critères d'intégrité. L'idée était d'écarter du service public tous les membres du parti à partir d'un certain rang, en présumant que de telles personnes *avaient obligatoirement* perpétré de graves violations des droits humains ou *étaient forcément* des adeptes convaincus du baasisme, ce qui les rendait inaptes à occuper un poste public. Aucun fait étayant ces suppositions ne fut jamais rendu public.

Cette politique était à la fois trop large et trop étroite : elle a certainement écarté de nombreuses personnes qui n'avaient pas commis d'exactions (par ex. les enseignants licenciés fin 2003), mais elle n'a rien fait contre les auteurs d'exactions qui avaient des fonctions au bas de l'échelle du parti ou pas de fonction du tout. Cette incohérence suscita un énorme ressentiment des deux côtés. Les Chiites se plaignaient de ce que rien n'avait été fait contre les auteurs d'exactions et craignaient que les mesures prises soient insuffisantes pour empêcher le retour du parti au pouvoir. Les Sunnites se plaignaient de ce que la débaasification était un instrument de punition collective utilisé pour empêcher toute participation future des Sunnites à la vie publique et politique du pays. Finalement, ils avaient tous raison.

Deuxièmement, le processus de débaasification était inéquitable et opaque. Des personnes étaient automatiquement démisées de leurs fonctions sans que certaines procédures élémentaires ne soient respectées, telles que la notification des informations retenues contre elles, le droit d'être entendu avant d'être licencié, ou le droit de regard sur leur propre dossier. Les exemptions et les réintégrations étaient techniquement possibles, mais dépendaient de critères mal définis et souvent fluctuants. En conséquence, la Commission de débaasification (HNDBC) disposait d'un pouvoir énorme sur la vie de milliers de personnes sans avoir à rendre de comptes, ou presque. Le sentiment prévalait, et parfois c'était la réalité, que cette Commission n'était qu'un outil politique supplémentaire entre les mains de ses maîtres chiites. Son pouvoir était très étendu : attribution des marchés publics ; approbation des candidatures aux élections ; direction d'ONG, d'organismes de radiotélévision et d'associations professionnelles ; et intervention dans le choix des juges du Haut Tribunal irakien⁴⁵.

⁴³ Voir IGC Decision 21 of 18 August 2003 and Higher National De-Ba'athification Commission Order Number 1 of 14 September 2003 (on file at ICTJ). Pour savoir si une personne était membre, on se référait à sa fiche de salaire, car les membres du parti recevaient souvent des indemnités supplémentaires. On n'a trouvé aucun registre des membres du parti.

⁴⁴ Jonathan Steele, "Anti-Baathist ruling may force educated Iraqis abroad", *Guardian*, 30 août 2003, p. 16.

⁴⁵ Des dispositions relatives à la débaasification ne figuraient pas que dans les ordres de l'APC, mais également dans toute une série de lois, notamment la loi électorale, le Statut du Haut Tribunal irakien, la constitution et d'autres instruments juridiques.

Troisièmement, en Irak, la débaasification ne fit pratiquement que des mécontents. Le Haut Tribunal irakien ne s'occupait que d'une poignée de criminels et, en l'absence d'autres initiatives visibles pour rendre justice aux victimes, la débaasification attira toutes les demandes des victimes. En 2006, la plupart des Irakiens pensaient que la débaasification était une politique qui visait à poursuivre les criminels, octroyer des réparations, rendre les biens volés, ériger des monuments commémoratifs, revoir les programmes éducatifs et empêcher le retour au pouvoir du parti Baas. Mais l'amertume et la controverse suscitées par la débaasification furent lourdes de conséquences, et en 2006, le gouvernement irakien se vit soumettre à de fortes pressions pour qu'il revoie son programme. En raison de la détérioration de la situation politique et de la sécurité – sans parler de l'habileté politique des partisans de la débaasification—le changement fut long à se concrétiser. Et lorsqu'il se produisit enfin, il fut relativement modeste. Après quelques négociations par à-coups entre dirigeants irakiens, il fut convenu que le Parlement irakien examinerait en septembre 2007 un projet de loi de compromis qui conserverait les grandes lignes de la débaasification, mais pourrait l'appliquer à un niveau différent. Les anciens fonctionnaires liés à la défense et les membres des forces armées ne se verraient plus refuser un emploi dans le secteur public s'ils n'avaient pas commis de crimes. La Commission de débaasification (HNDBC) allait non seulement subsister, mais elle se verrait confier encore plus de pouvoirs, notamment le droit de lancer des enquêtes criminelles et d'entamer des poursuites, une perspective effrayante qui suscita la colère des juges. Un autre point important passa presque inaperçu : quasiment toutes les personnes susceptibles d'être visées par la débaasification avaient déjà été virées. Ce qui était en jeu, désormais, c'était le contrôle des réinsertions. Mais personne ne s'était préoccupé de concevoir des procédures de réinsertion plus claires qui, même si elles étaient prétendument automatiques, devaient faire l'objet d'une demande. Ce projet de loi permettait toujours à la Commission d'agir de manière arbitraire et inéquitable en appliquant le même système déficient de débaasification à une fonction publique en plein chaos⁴⁶. Au moment de la rédaction de ces lignes, il y avait peu d'espoir d'amélioration.

La recherche de la vérité

Bien avant le début de la guerre, des organisations internationales des droits de l'homme et des Irakiens en exil avaient commencé à débattre de la création de commissions de vérité et de réconciliation pour faire face aux violations massives des droits de l'homme commises pendant l'époque de Saddam. Avec une planification et une coordination adéquates, les commissions de vérité peuvent effectuer un travail complémentaire aux poursuites pénales en rassemblant et en conservant les témoignages des victimes de violations des droits de l'homme, ainsi qu'en étudiant et en dévoilant des schémas historiques plus vastes d'abus, de responsabilité et de complicité. En étudiant des cas-clés, en analysant les causes et les conséquences des exactions passées et en écrivant un rapport public, une commission de vérité peut reconnaître formellement ce qui a été nié, elle peut redonner la parole et le respect aux victimes, et aider à forger d'autres mécanismes de justice, par ex. les réparations⁴⁷.

Dans l'enquête que nous avons faite auprès des Irakiens en 2003, nous avons constaté qu'un processus de recherche de la vérité en Irak ne trouverait légitimité et soutien que par un processus de consultation et d'éducation du public qui soit ouvert, transparent et global. Les

⁴⁶ Le Centre international pour la justice transitionnelle proposa de mettre fin à la débaasification en l'espace d'une année civile et de créer des lignes directrices claires pour le recrutement et les promotions, afin d'éviter d'engager dorénavant des auteurs de crimes dans le service public.

⁴⁷ Voir par ex. Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Routledge, New York, 2001.

Irakiens ne savaient pas vraiment ce qu'était une commission de vérité et connaissaient mal les expériences faites dans d'autres pays. Éduquer les organisations naissantes de la société civile, les chefs religieux et communautaires, les représentants des groupes ethniques et une grande partie de la population (très cultivée) était donc une première étape indispensable⁴⁸. Les personnes interrogées furent promptes à proposer leur propre version d'un processus de recherche de la vérité. Voici quelques-unes de leurs suggestions :

« créer des comités locaux de personnes de bonne réputation chargés de collecter des témoignages et d'enregistrer les noms des morts et des disparus [...] ; déclarer les journées du souvenir jours fériés nationaux ; ériger des monuments dans chaque ville et chaque région ; créer des musées et des centres de documentation, des expositions de photos et de vidéos, ainsi que des œuvres artistiques de littérature, de cinéma et de théâtre ; et conserver les centres de détention et les instruments de torture⁴⁹ ».

En Irak, où seule une petite partie des auteurs d'exactions sera poursuivie devant le Tribunal pénal suprême irakien et d'autres tribunaux, une commission de vérité pourrait contribuer à dresser un bilan complet des violations des droits de l'homme de ces 25 dernières années en analysant l'énorme quantité de preuves rassemblées par des organisations et des individus, en Irak et à l'étranger. Elle pourrait aussi étudier le rôle qu'ont joué des acteurs externes en empêchant ou en rendant possibles les violations des droits de l'homme. Plus important encore, une telle commission pourrait chercher à savoir ce qu'il est advenu des centaines de milliers d'Irakiens portés disparus ou présumés morts. Seule ou avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), elle pourrait aider à retrouver les personnes disparues et superviser l'exhumation des fosses communes.

Au moment d'écrire ces lignes, ni le gouvernement irakien ni l'administration Bush n'a envisagé sérieusement de créer une commission de vérité. Et vu l'escalade de la violence dans le pays, une telle institution ne pourra pas voir le jour dans un proche avenir. Toutefois, ceci ne devrait pas empêcher le gouvernement irakien, en consultation avec les Nations Unies et d'autres institutions telles que le CICR et le Centre international pour la justice transitionnelle, d'explorer la possibilité d'entamer un processus de recherche de la vérité. En Irak, une commission de vérité devrait reposer sur des principes tels que l'éducation, la consultation, l'indépendance et la coordination. Sa mise en place prendra du temps.

Étant donné qu'une grande majorité de la population souhaite que les auteurs de violations des droits de l'homme soient poursuivis pénalement⁵⁰, il faudra prendre la peine de montrer qu'une commission de vérité est complémentaire à des poursuites et ne les remplace pas. Il sera indispensable d'expliquer à la population quels sont la portée, les objectifs et les limites d'une commission de vérité. Cet effort d'éducation devrait viser tous les secteurs concernés de la société, afin qu'il ne soit perçu comme un dialogue entre « élites » ou entre certains groupes politiques.

En Irak, c'est par le biais d'un réel effort de consultation et de débats publics que le processus de recherche de la vérité acquerra sa légitimité et le soutien de la population. Les projets de lois portant création de la commission doivent être rendus publics et discutés dans des enceintes diverses pour gagner la compréhension et l'adhésion de la population. Des forums publics devraient avoir lieu dans tout le pays sur un large éventail de sujets, notamment la nature des violations devant faire l'objet d'investigations, les objectifs

⁴⁸ Human Rights Center, *op.cit.* (note 9), pp. 55-56.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁰ *Ibid.* pp. 48-50. Une enquête semblable effectuée dans le sud de l'Irak a montré que 98% des personnes interrogées souhaitaient que les auteurs des violations des droits de l'homme sous l'ancien régime soient punis, et que 77% préféreraient un procès à des procédures extra-judiciaires. Voir *Southern Iraq: Report of Human Rights Abuses and Views on Justice, Reconstruction, and Government*, Physicians for Human Rights, 18 septembre 2003, p. 8.

principaux et les pouvoirs légaux de la commission, et la question de savoir si la commission devrait organiser des auditions publiques pour les victimes et publier les noms des auteurs présumés de violations des droits de l'homme. Les membres de la commission devraient être des personnes respectées, d'une intégrité irréprochable, représentant de manière équilibrée les différentes forces politiques, ethnies et communautés religieuses. Pour diverses raisons, notamment pour encourager par certaines modalités les victimes d'abus sexuels à se présenter, il est impératif que des femmes et des hommes en fassent partie.

Réparations

L'histoire a montré que les réparations, sous forme d'une compensation matérielle et symbolique, sont essentielles pour les victimes de violations en masse des droits de l'homme. Elles peuvent être aussi importantes qu'un montant forfaitaire alloué à une victime individuelle, que des processus collectifs consistant à créer des mémoriaux, des jours du souvenir, des parcs et autres monuments publics, à rebaptiser des rues ou des écoles, à transformer des lieux de répression en musées, ou que d'autres moyens de créer une mémoire publique. Elles peuvent comprendre une réforme de l'éducation, la réécriture d'événements historiques, et l'éducation aux droits humains et à la tolérance. Mais quel que soit le type de réparation envisagé, écrit Naomi Roht-Arriaza, il faut prendre garde à ne pas l'utiliser « pour stigmatiser et marginaliser les groupes dont les membres ont commis les exactions. Les réparations doivent être offertes de manière à reconnaître les souffrances des victimes mais sans transformer en victimes d'autres personnes n'ayant pas pris part activement à la violence⁵¹ » (traduction CICR).

Notre étude de 2003 a révélé que si les Irakiens, dans leur grande majorité, étaient favorables à ce qu'une compensation matérielle et symbolique soit offerte aux victimes des violations des droits de l'homme, ils n'approuvaient pas forcément le versement d'une indemnité unique *ex gratia*⁵². Ils étaient nombreux à penser que les pertes subies étaient incalculables et qu'aucune somme d'argent ne pouvait remplacer un proche (et parfois toute une famille) tué par le régime. Certains suggèrent certaines formes de réparation, par exemple fournir des services de santé physique et mentale ainsi que l'accès à l'éducation et à l'emploi, satisfaire les besoins fondamentaux en matière d'abri, de nourriture et de vêtements, rendre les biens confisqués, et ériger des monuments commémoratifs portant les noms des victimes. La grande majorité des personnes interrogées estimaient que les coûts des réparations devaient être assumés par l'État irakien⁵³. Plusieurs soulignèrent le besoin de sécurité des familles des victimes. Certains mentionnèrent également la réhabilitation des victimes pour leur restituer leur honneur, ainsi qu'à leur famille.

Correspondant au peu d'intérêt qu'elle avait marqué pour la création éventuelle d'une commission de vérité en Irak, l'administration Bush accorda aussi peu d'attention aux questions relatives à la réparation des exactions commises par l'ancien régime. Le 26 mai 2004, cinq semaines avant la transmission du pouvoir aux Irakiens, Bremer nomma Malek Dohan al-Hassan, alors président de l'ordre des avocats, à la tête d'un groupe spécial sur les réparations avec pour instruction de définir les types d'injustice pour lesquels une

⁵¹ Naomi Roht-Arriaza, "Reparations in the aftermath of repression and mass violence", in Eric Stover and Harvey M. Weinstein, *My Neighbor, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 121-139.

⁵² Human Rights Center, *op.cit.* (note 9), p. 40.

⁵³ *Ibid.*, p. 42

compensation devrait être accordée⁵⁴. Le groupe avait aussi pour tâche de décider qui aurait droit à une compensation, quel en serait le montant approprié et par quels mécanismes elle serait versée. Le groupe était constitué, mais ses membres s'évaporèrent dans la nature - avec les millions de dollars attribués au financement des premiers plans de compensation.

La culture musulmane et la culture arabe accordent une importance considérable à la notion de compensation pour les torts subis. De plus, les pensions et autres avantages que le régime de Hussein avait donnés à certains vétérans choisis de la guerre Iran-Irak et à d'autres groupes avaient suscité de grandes attentes chez de nombreux Irakiens quant au contenu d'un plan de réparations acceptable. Des membres du cabinet du Premier ministre étudièrent l'idée d'un système de réparations, mais sans s'intéresser beaucoup aux détails pratiques ou financiers. Exaspérés, des représentants des victimes lancèrent leur propre processus de rédaction, par le biais d'une commission parlementaire pour les martyrs et les victimes. En janvier 2006, la commission fit adopter deux lois en urgence – celle de l'association des martyrs⁵⁵ et celle de l'association des prisonniers politiques⁵⁶ – qui à leur tour fournirent deux bases distinctes pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de réparation.

La commission s'était empressée d'agir, car elle craignait que le nouveau parlement permanent ne soit pas en faveur d'une législation sur la réparation. Mais la hâte est mauvaise conseillère. La loi fut adoptée sans être examinée par les juristes compétents, si bien que la version finale violait plusieurs dispositions légales importantes. En outre, les programmes qu'elle créait étaient sans fondement et mal conçus : l'éligibilité n'était pas définie selon des normes légales impartiales et donc susceptible d'être critiquée pour son caractère sectaire et biaisé ; ces lois promettaient des prestations très importantes, telles qu'un logement et une pension à vie, mais les fondations avaient peu de moyens pour les mettre en œuvre. Pire encore, le mécanisme administratif mis en place pour recevoir les demandes de réparation et prendre une décision était totalement inapproprié et inapte à traiter des centaines de milliers de requêtes.

Une année plus tard, le Premier ministre irakien avait, dans le cadre de son initiative de réconciliation, assigné 170 millions de dollars aux opérations des fondations et choisi les membres du conseil. Toutefois, les deux fondations n'avaient pas pu commencer leur travail en raison de problèmes politiques et logistiques. Elles étaient paralysées par des problèmes juridiques, allant de l'incapacité légale d'établir leurs propres règlements ou leur budget interne au procès que leur avaient intenté des parlementaires sunnites opposés à leur approche sélective. En dépit de ces obstacles majeurs, les membres du conseil des fondations étaient optimistes et disaient se préparer à recevoir les demandes, alors que certains parlementaires étaient prêts à admettre qu'il fallait réviser les lois, notamment pour qu'elles puissent s'appliquer aux personnes victimes d'actes de violence après 2003. Mais les hautes sphères, préoccupées par d'autres problèmes, manifestaient très peu d'intérêt. Au moment d'écrire ces lignes, il semblait fort probable que les victimes irakiennes de graves violations des droits de l'homme ne pourraient pas compter sur un système de réparation dans un avenir proche.

⁵⁴ Communiqué de presse de l'Autorité provisoire de la Coalition : "Ambassador Bremer announces creation of special task force on compensation for victims of the former regime", Bagdad, 26 mai 2004.

⁵⁵ Council of the Presidency, Decision Number 3 of the Year 2006, Martyrs' Association Law, *Iraqi Gazette* N° 4018, 6 mars 2006.

⁵⁶ Council of the Presidency, Decision Number 4 of the Year 2006, Law of the Political Prisoners Association, *Iraqi Gazette* N° 4018, 6 mars 2006.

Conclusion

Récemment, les gouvernements américain et irakien ont érigé une enceinte fortifiée dans le quartier de Rusafa pour assurer la sécurité pendant les procès des plus dangereux suspects; ce centre servira également de lieu de détention pour des milliers de prisonniers et abritera les juges et leurs familles. Connu sous le nom de « Rule of Law Complex », le tribunal a jugé 43 suspects pendant les six premières semaines, soit environ un suspect par jour. L'administration Bush, qui a énormément investi dans le complexe de Rusafa, espère créer un réseau de fortifications juridiques semblables dans d'autres régions de l'Irak, à commencer par Ramadi, la capitale de la province d'Anbar. Malgré son statut de zone protégée, le complexe de Rusafa n'est pas à l'abri des multiples problèmes que connaît le système juridique irakien. Citons l'afflux de détenus à la suite de la vague d'opérations militaires menées par les Américains et les Irakiens, les allégations faisant état de l'usage de la torture pour arracher des confessions, et les préoccupations au sujet de l'impartialité de certains magistrats⁵⁷.

Cet état de fait n'augure rien de bon pour la réconciliation nationale en Irak. Il n'est pas non plus favorable au développement d'un système judiciaire indépendant, transparent et accessible, qui est l'un des éléments fondamentaux de la reconstruction sociale. En outre, l'insécurité a créé un climat dans lequel les gens sont réticents à parler publiquement des souffrances et des pertes subies sous le régime antérieur. Dans cette situation, la réalisation d'un processus de justice transitionnelle à part entière ne semble pas possible pour le moment.

Ceci dit, il serait tragique de refuser au peuple irakien la justice à laquelle il aspire tant. Ce dont l'Irak a besoin, c'est d'un environnement sûr et d'une autorité légitime pour mettre en œuvre une stratégie globale de justice transitionnelle qui reflète les besoins et les priorités de la majorité des Irakiens. Celle-ci devrait comprendre un large éventail de mesures, englobant les poursuites, les réparations, l'assainissement, la recherche de la vérité et une réforme institutionnelle. Élaborer et réaliser une telle stratégie prendra du temps, et il sera nécessaire de consulter la population de l'ensemble du pays. Il faudra également faire appel à des experts irakiens et internationaux, qui seront assistés par un organisme impartial (de préférence les Nations Unies) et émettront des recommandations à l'adresse du gouvernement irakien.

Pour que cette stratégie soit le plus efficace possible, il faudra l'associer à un processus de reconstruction sociale qui réaffirme et développe les valeurs partagées et les droits humains. Nous avons réalisé une étude avec les survivants de génocides et d'autres violations massives des droits de l'homme dans plus de 12 pays, qui a montré que l'idée de justice va bien au-delà des procès pénaux et des décisions *ex cathedra* des juges⁵⁸. Elle implique d'autres éléments : rendre les biens volés, retrouver et identifier les corps des personnes disparues afin qu'ils puissent être rendus aux proches et ensevelis dans les règles, fournir des réparations et des excuses, mener une vie libre de peurs, assurer des emplois corrects, offrir aux enfants de bonnes écoles et de bons enseignants, et aider ceux qui ont été traumatisés à se remettre des atrocités vécues. En d'autres termes, la justice pénale et la révélation de la vérité ne peuvent pas, à elles seules, cicatrifier les blessures des traumatismes individuels et collectifs subis en Irak et dans d'autres pays sortant de longues périodes de répression. Comme le dit Kirsten Campell, « il faut changer fondamentalement l'ordre social qui a rendu possible le traumatisme originel des crimes contre l'humanité ⁵⁹ ». En ce sens, la justice en Irak est encore un projet d'avenir.

⁵⁷ Michael G. Gordon, "Justice from behind the barricades in Baghdad", *New York Times*, 30 juillet 2007.

⁵⁸ Voir Stover *et al.* (eds) *op.cit.* (note 13), pp. 1-26.

⁵⁹ Kirsten Campell, "The trauma of justice", presented at the international conference on "Human Fragility: Rights, Ethics, and the Search for Global Justice", University of the West of England (Bristol), janvier 2001.