

<http://lipietz.net/Impunite-et-droit-international-quelques-reflexions-historico-juridiques-sur-la>

Impunité et droit international : quelques réflexions historico-juridiques sur la lutte contre l'impunité



) - Mes initiatives - Amnistie... Amnésie... Impunité... Justice transitionnelle -
Date de mise en ligne : jeudi 6 décembre 2007

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

I. Du pragmatisme permissif au rejet de l'impunité

Bien que souvent condamnée, l'impunité concernant les violations graves des Droits humains a été longtemps assumée comme un mal nécessaire par de nombreuses instances des Nations Unies. Longtemps a dominé l'idée qu'elle était le prix à payer pour assurer la transition à la démocratie, le retour des militaires à leurs casernes, ou le dépassement des conflits armés intérieurs. Ainsi, l'Assemblée générale de l'ONU, qui a adopté de nombreuses résolutions sur les Droits humains au Chili [2], s'abstiendra de se prononcer sur l'auto-amnistie promulguée par le gouvernement militaire en 1978. Ou encore, dans le cas de l'amnistie de 1987 au Salvador, elle se taira sur cette législation consacrant l'impunité des graves violations des Droits humains. Mieux encore, par sa Résolution « La situation en Amérique Centrale : menaces sur la paix et la sécurité internationales et initiatives de paix », l'Assemblée générale soutiendra inconditionnellement les *Accords de Esquipulas II* (1987) souscrits par le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, accords qui prévoyaient d'autoriser les amnisties. Les gouvernements de ces pays s'en prévaudront quand ils édicteront ces lois.

La crise haïtienne des années 90 pourrait être un scénario découlant de cette conception. Les Protocoles de Washington, souscrits en 1993 sous les auspices de la Organisation des Etats Américains, entre le gouvernement constitutionnel de Jean-Bertrand Aristide et le régime de fait, comprenait, entre autres prémisses pour le retour de la démocratie en Haïti, la promulgation d'une amnistie pour les putschistes. Les termes de l'amnistie étaient vagues et n'excluaient pas de son champ les violations graves des Droits humains. En 1993, le Secrétaire général de l'ONU affirmait que la priorité était de garantir la stabilité et l'ordre en Haïti, au prix, entre autres, d'une amnistie.

À l'opposé de cette conception pragmatique de l'impunité, vue comme un mal nécessaire, s'affirma une argumentation juridique, basée sur le droit international, pour refuser l'impunité. Ce fut, à l'origine, l'action et la mobilisation des ONG de défense des droits humains et les mécanismes mis en place par la Commission des Droits humains des Nations Unies. Aux Nations Unies, la sous-commission de Prévention des Discriminations et de Protection des Minorités fut pionnière dans cette action. En 1981, elle demanda aux Etats de s'abstenir de promulguer des amnisties qui empêcheraient d'enquêter sur les disparitions forcées ; en 1985, elle désignait un Rapporteur spécial sur l'amnistie et, après avoir diligenté en 1991 une étude sur l'impunité, elle adoptait en 1997 un « *Ensemble de principes pour la protection et la promotion des Droits humains grâce à la lutte contre l'impunité* ». Cet ensemble de principes fut réactualisé en 2005 et la Commissions des Droits humains recommandait son application à tous les Etats. La Déclaration et Programme d'Action, adoptée par la Conférence mondiale des Droits humains (Vienne, juin 1993) allait marquer un autre jalon. Elle stipulait que « les gouvernements doivent déroger à une législation qui favoriserait l'impunité pour les auteurs de violations graves aux Droits humains, tels que la torture, et punir ces violations, pour consolider les bases du pouvoir de la Loi. »

2. La jurisprudence internationale des Droits humains

Le contrôle exercé par les organismes de défense des Droits humains des Nations Unies allait jouer un rôle d'une importance vitale dans ce domaine. Le Comité des Droits humains concluait : « Les amnisties sont généralement incompatibles avec l'obligation qu'ont les Etats d'enquêter sur de tels actes [de torture], d'assurer qu'ils ne s'en commettent pas de semblables dans leur propre juridiction, et de veiller à ce qu'ils ne puissent se reproduire à l'avenir. Les Etats ne peuvent priver les personnes d'un droit à une réparation effective, y compris l'indemnisation et la réhabilitation la plus complète possible. » Le Comité des Droits humains a plusieurs fois réaffirmé cette jurisprudence en examinant les amnisties adoptées par l'Argentine, le Chili, le Salvador, la France, Haïti, le Liban, le Niger, le Pérou, le Sénégal, la République du Congo, la Croatie, l'Uruguay et le Yémen.

De son côté, le Comité contre la Torture a considéré que les lois d'amnistie et les mesures similaires permettant de laisser impunis les tortionnaires sont contraires à l'esprit et à la lettre de la *Convention contre la torture et autres*

traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants. Il l'a réaffirmé en analysant les lois d'amnisties adoptées en Argentine, Azerbaïdjan, Pérou, République kirghize et Sénégal. Il a souligné sa préoccupation devant une « divergence entre la légalité internationale et la légalité nationale, qui cherche à légaliser l'impunité des actes de torture, impunité qui se base sur des lois d'amnistie ». Le Comité a également recommandé « qu'afin d'empêcher les auteurs de torture de jouir de l'impunité, l'Etat veille à procéder à une enquête et, quand il y a lieu, au jugement des personnes accusées d'avoir commis le délit de torture, et qu'il garantisse que la torture soit exclue du champ couvert par les lois d'amnistie ».

Dès 1992, la Commission interaméricaine des Droits humains (CIDH) a de façon récurrente conclu que « l'application des amnisties rend inefficaces et sans portée les obligations internationales des Etats qui ont souscrit à l'article 1.1 de la Convention (Américaine des Droits humains) ; ces amnisties constituent donc une violation de cet article et éliminent toute mesure veillant à son application, à savoir le jugement et la punition des responsables. » D'une manière générale, la CIDH a considéré que les lois d'amnistie en Argentine, Chili, Salvador, Pérou et Uruguay sont incompatibles avec les obligations de ces Etats vis à vis de la *Déclaration Américaine des Droits et Devoirs de l'Homme* et la *Convention Américaine des Droits humains*. De son côté la Cour Interaméricaine rappelait que « [...] l'Etat a l'obligation de combattre l'impunité par les moyens légaux disponibles [...]. L'impunité encourage la reproduction chronique des violations des Droits humains et empêche les victimes et leurs proches de porter plainte". La Cour déclarait « inadmissibles les dispositions d'amnistie, de prescription et de dégageant de responsabilité qui prétendent empêcher l'investigation et la sanction des responsables de violations graves des Droits humains - telles que la torture, les exécutions sommaires, illégales et arbitraires et les disparitions forcées ». La Cour a rappelé que, à la lumière des obligations générales garantissant la pleine observation et la jouissance des Droits humains, « Les Etats ont le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour que nul ne manque de la protection juridique et de l'exercice du droit à un recours simple et efficace ». [...] « Les lois d'autoamnistie conduisent à bloquer les plaintes des victimes et à perpétuer l'impunité, car elle sont manifestement incompatibles avec la lettre et l'esprit de la Convention Américaine. Ce type de lois empêche d'identifier les individus responsables de violations des Droits humains, font obstacle à l'investigation et à l'accès à la justice, et empêchent les victimes et leurs proches de connaître la vérité et de recevoir les réparations correspondantes. »

3. Le Droit International Humanitaire

Le Comité international de la Croix Rouge (CICR) a également condamné l'impunité des infractions au Droit International Humanitaire. L'article 6 (5) du *Protocole II additionnel à la Convention de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés sans caractère international* établit la possibilité d'accorder, à la fin des hostilités, une large amnistie « aux personnes ayant participé au conflit armé et qui se trouvent privées de liberté, internées ou emprisonnées en raison de leur implication dans le conflit armé », mais le CICR conclut que de telles amnisties ne peuvent couvrir les infractions au droit international humanitaire, telles que les homicides arbitraires, la torture ou les disparitions forcées. « Les travaux préparatoires à l'article 6(5) indiquent que ce précepte a pour but d'encourager à l'amnistie [...] comme une sorte de libération à la fin des hostilités pour ceux qui ont été emprisonnés ou sanctionnés pour le simple fait d'avoir participé aux hostilités. L'amnistie ne doit pas couvrir ceux qui ont violé le droit humanitaire international ».

4. Les juridictions pénales internationales

La création de tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), pour le Rwanda et pour la Sierra Leone, mais aussi la Cour Pénale Internationale, ont contribué à délégitimer le discours politique de l'impunité comme mal nécessaire, mais également à soutenir par des normes de droit international l'obligation d'empêcher l'impunité des crimes les plus graves. Ainsi, la jurisprudence internationale a confirmé que les amnisties ne pouvaient être appliquées aux cas de graves violations des Droits humains, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le TPIY a rappelé que « l'interdiction de la torture par une norme impérative du droit international produit des effets aux niveaux interétatique et individuel. Au niveau interétatique, cette norme vise à priver de légitimité tout acte législatif, administratif ou

juridique autorisant la torture. Il serait absurde d'affirmer, d'un côté, qu'étant donné la valeur de *jus cogens* de la prohibition de la torture, les traités et règles coutumières prévoyant la torture sont nuls et sans effets *ab initio*, et, de l'autre, que les Etats peuvent adopter des mesures tolérant la torture ou concédant des amnisties aux bourreaux. Si une telle situation se présentait, les mesures nationales violant le principe général [...] ne seraient pas reconnues par la Communauté internationale. »

Le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone a également affirmé comme « norme cristallisée du droit international le fait qu'un gouvernement ne peut concéder d'amnistie pour des crimes graves selon le droit international ». Il convient de souligner que le Statut du Tribunal Spécial de Sierra Leone stipule qu'aucune amnistie ne peut empêcher le procès de crimes sous sa juridiction, c'est-à-dire de crimes contre l'humanité, de violations de l'Article 3 des Conventions de Genève et du Protocole Additionnel n° II, et d'autres violations graves au droit international humanitaire.

5. Les organes politiques du système onusien

Ce processus aura progressivement des effets sur les organes politiques du système onusien comme le montrent les différentes résolutions de la Commission des Droits humains et de l'Assemblée Générale. Soulignons la résolution de l'Assemblée Générale sur Haïti en 1999, qui « réaffirme l'importance des investigations entreprises par la Commission Nationale de la Vérité et de la Justice pour combattre l'impunité et obtenir que le processus de transition et de réconciliation nationale soit authentique et effectif, et exhorte à nouveau le gouvernement de Haïti à référer en justice les auteurs de violations graves des Droits humains [...] ». La Résolution sur les *Khmers rouges* de 2002 de l'Assemblée Générale reconnaît que « la responsabilité des auteurs de transgressions graves aux Droits humains est une des éléments fondamentaux de toute réparation effective pour leurs victimes et un facteur essentiel pour qu'un système judiciaire soit impartial et équitable, et, en dernière instance, pour obtenir la réconciliation et la stabilité intérieure de l'Etat ». Ainsi, l'Assemblée Générale a clairement abandonné sa doctrine permissive sur les amnisties comme prix à payer pour le retour à la normale.

Ces dernières années, le Conseil de Sécurité a adopté diverses résolutions rappelant aux Etats que les responsables de violations graves des Droits humains doivent être traduits en justice, jugés, et sanctionnés avec des peines appropriées à la gravité des délits.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont suivi cette évolution. La lutte contre l'impunité sera intégrée à leur mandat. Il faut souligner la position du Secrétaire Général des Nations Unies qui, se prononçant sur les accords de paix en Sierra Leone, en 1999, a rappelé que les mesures d'amnistie n'étaient pas applicables aux crimes internationaux graves ni aux crimes contre l'Humanité et au génocide. En 2000, dans son communiqué sur l'établissement d'un tribunal spécial pour la Sierra Leone, il a ainsi résumé la politique de l'organisation : « Même si elles reconnaissent que l'amnistie est un concept juridique accepté et un témoignage de paix et de réconciliation aux termes d'une guerre civile ou d'un conflit armé intérieur, les Nations Unies maintiennent systématiquement leur position, que l'amnistie ne peut être étendue aux crimes internationaux comme le génocide, les crimes contre l'Humanité et les infractions graves au droit international humanitaire ». Ce sera aussi sa position au Kosovo : « Tout ce qui s'apparenterait à l'impunité pourrait constituer un véritable obstacle à la recherche d'une solution pacifique au conflit durant la négociation ». En matière de justice transitionnelle, le Secrétaire Général a aussi indiqué, que dans les processus de paix, le droit des victimes à la vérité, à la justice et à l'obtention d'une réparation doit être pleinement respecté, et il a recommandé qu'en toute négociation de paix, ainsi que dans toute résolution du Conseil de Sécurité sur ce sujet, soit refusée toute mesure d'amnistie pour les crimes contre l'Humanité, les crimes de guerre et le génocide.

6. Emergence de normes internationales

A la fin des années 80, apparaissent les premières normes du Droit International des droits humains relatives à

l'impunité. En 1989, le Conseil Economique et Social des Nations Unies recommande les *Principes relatifs à une prévention efficace et à une investigation concernant les exécutions illégales, arbitraires ou sommaires*, prescrivant qu' « en aucune circonstance, pas même en état de guerre, de siège ou autre situation d'urgence publique, ne soit autorisée l'immunité générale avant jugement des personnes supposées impliquées dans des exécutions illégales, arbitraires ou sommaires ». En 1992, avec l'adoption par l'Assemblée Générale de l'ONU de la *Déclaration sur la protection des personnes contre les disparitions forcées*, apparaissent les premières normes prohibant les amnisties ou mesures analogues : son article 18 prescrit que « [Leurs] auteurs ne bénéficieront d'aucune loi d'amnistie spéciale ou de mesures analogues les exonérant de procès ou de sanction pénale. » De même, la Déclaration prescrit que les auteurs présumés de disparition forcée « ne pourront être jugés que par les juridictions de droit commun compétentes, dans chaque Etat, à l'exclusion de toute autre juridiction spéciale, en particulier militaire. »

En 2005, la Commission des Droits humains recommandait à tous les Etats d'intégrer dans leur lutte contre l'impunité l'*Ensemble actualisé de principes pour la protection et la promotion des Droits humains grâce à la lutte contre l'impunité*. Avant même que cet ensemble de principes ne soit adopté, la Commission et la Cour interaméricaine des Droits humains l'ont utilisée comme source et référence juridique, et la Commission des Droits humains a constaté que ces « Principes sont déjà appliqués au plan régional et national et invite les autres Etats, organisations intergouvernementales et ONG à étudier la possibilité de les intégrer dans leurs actions en cours pour combattre l'impunité ».

Enfin, il faut souligner l'adoption des *Principes et directives de base sur le droit des victimes de violations manifestes des normes internationales de Droits humains et de violations graves du droit international humanitaire à poser des recours et obtenir réparation* ; la Résolution sur le Droit à la Vérité de la Commission des Droits humains ; l'étude du Haut Comité des Nations Unies pour les Droits humains concernant ce droit ; et le projet de *Principes sur l'Administration de la justice par les tribunaux militaires*, adoptée par la Sous Commission de Promotion et de Protection des Droits humains, déjà citée comme référence juridique par la Cour européenne des Droits humains à diverses occasions.

7. La définition de l'impunité

Le Comité des Droits humains a reconnu que « [...] l'Etat signataire se doit d'enquêter à fond sur les violations présumées des Droits humains, en particulier les disparitions forcées de personnes, et les violations du droit à la vie, et de traduire pénalement, juger et sanctionner ceux qui seront considérés responsables de ces violations. Ce devoir s'applique a fortiori lorsque les auteurs de ces violations ont été identifiés. » Le Comité a souligné que « à l'image de ce qui arrive avec une investigation insuffisante, le fait de ne pas traduire en justice les auteurs de ces violations pourrait constituer une violation du Pacte [de l'ONU]. Ces obligations s'imposent, en particulier, en ce qui concerne les violations reconnues comme délits par rapport au droit du pays ou au droit international, telles que la torture, les traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'exécution sommaire et arbitraire et la disparition forcée. En réalité, l'impunité par rapport à ces violations [...] peut contribuer à la répétition de telles violations. [...] En conséquence, lorsque des fonctionnaires ou agents de l'Etat ont commis des violations du Pacte [...], les Etats signataires ne peuvent exonérer les auteurs de leur responsabilité personnelle, comme cela est arrivé avec certaines amnisties [...] et avec les immunités juridiques antérieures. Aucune position officielle ne justifie que des personnes pouvant être accusées de responsabilité pour ces violations ne jouisse d'immunité juridique. D'autres obstacles à l'établissement de la responsabilité juridique doivent être également éliminés, comme le prétexte d'obéissance à des ordres supérieurs, ou les périodes excessivement brèves de prescription. Les Etats signataires doivent aussi se prêter mutuellement assistance pour remettre à la justice les personnes soupçonnées d'avoir commis des actes violant le

Pacte et punissables selon le droit intérieur ou le droit international ».

Par diverses sentences, la Cour Interaméricaine des Droits humains a rappelé que les Etats signataires de la Convention ont l'obligation internationale de juger et sanctionner les responsables de violations aux Droits humains. « [...] La sanction des responsables [...] est une obligation qui revient à chaque Etat chaque fois que se produit une violation des Droits humains, et cette obligation doit être accomplie avec sérieux et non comme une formalité ». L'Etat doit [...] s'abstenir de recourir à l'amnistie, à la prescription et l'établissement d'exceptions quant à la responsabilité. » La Cour Interaméricaine a défini l'impunité comme « le défaut dans son ensemble d'investigation, poursuite, capture, procès et condamnation des responsables de violations des droits. »

L'impunité quant aux violations graves des Droits humains a été définie par la jurisprudence internationale des Droits humains comme une violation des devoirs de l'Etat, selon le droit international, à savoir :

- " Investiguer les violations graves des Droits humains ;
- " traduire en justice et sanctionner avec des peines appropriées les responsables de ces violations ;
- " offrir un recours effectif aux victimes des violations graves Droits humains ;
- " obtenir une réparation juste et adéquate pour les victimes et leurs proches ;
- " établir la vérité des faits.

Ces obligations internationales sont de nature complémentaire et ne sont ni alternatives ni substitutives, et il est impossible que l'Etat choisisse celles qu'il va observer. Si elles peuvent être accomplies séparément, cela n'autorise pas l'Etat à n'en accomplir que certaines. Le caractère autonome de chacune de ces obligations a été réitéré par la Cour et par la Commission Interaméricaine des Droits humains.

Ce que résume le Principe 1 de l'*Ensemble actualisé de principes pour la protection et la promotion des Droits humains grâce à la lutte contre l'impunité* :

« L'impunité constitue une infraction aux obligations qu'ont les Etats d'investiguer sur les violations, d'adopter les mesures appropriées contre leurs auteurs, spécialement dans le domaine de la justice, afin que les personnes soupçonnées de responsabilité pénale soient traduites en justice, jugées et condamnées par des peines appropriées, de garantir aux victimes les recours efficaces et la réparation des préjudices subis, de garantir le droit inaliénable à connaître la vérité et de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter la répétition de ces violations. »

[2] Pour l'ensemble des références juridiques, voir la [version espagnole de ce texte](#).