

RAPPORTS ET DOCUMENTS

L'amnistie au regard du droit international humanitaire : objectifs et champ d'application

Services consultatifs du CICR en droit international humanitaire

Texte original en français

.....

Les États parties aux Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel I de 1977 ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à tous les actes contraires aux dispositions prévues par ces instruments. Ils doivent en outre enquêter sur les crimes de guerre qui auraient été commis par leurs ressortissants, ou sur leur territoire, ainsi que sur tous les autres crimes de guerre relevant de leur compétence, notamment sur la base de la compétence universelle, et, s'il y a lieu, poursuivre les suspects. Dans le cadre de ces obligations et des restrictions qu'elles imposent, les États peuvent adopter, pendant et après un conflit armé, des mesures visant à encourager la réconciliation et le rétablissement de la paix, dont l'amnistie est un exemple. Le droit international humanitaire (DIH) comporte des règles sur l'octroi et le champ d'application des amnisties. Le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève, relatif aux conflits armés non internationaux (CANI), prévoit notamment dans son article 6, paragraphe 5, qu'à la cessation des hostilités les autorités au pouvoir devront s'efforcer d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit. Il importe de préciser que le DIH coutumier exclut du bénéfice de l'amnistie les personnes qui, dans le cadre d'un CANI, sont soupçonnées ou accusées de crimes de guerre ou celles qui ont été condamnées pour de tels crimes (voir la Règle 159 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier¹).

1 Étude du CICR sur le DIH coutumier disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>.

Définition de l’amnistie

Il n’existe pas de définition juridique de l’amnistie en droit international, mais elle désigne généralement un acte officiel relevant du pouvoir législatif ou exécutif qui empêche, pour l’avenir ou de manière rétroactive, d’enquêter sur une personne, un groupe ou une catégorie de personnes pour certaines infractions ou d’engager des poursuites pénales contre elles, et qui annule toutes les sanctions prises à leur rencontre. L’amnistie peut ainsi empêcher que des poursuites soient engagées ou menées à leur terme, annuler des peines d’emprisonnement déjà prononcées et/ou lever des sanctions déjà décidées. Dans certains cas, des amnisties peuvent aussi être accordées par la voie d’un traité international ou d’un accord politique².

Il est généralement fait une distinction entre l’amnistie et la grâce. La grâce est accordée au terme de poursuites et annule la peine prononcée à l’encontre d’une personne reconnue coupable sans l’absoudre du crime commis³. Autrement dit, la grâce n’efface pas la condamnation mais dispense la personne reconnue coupable de l’exécution de tout ou partie de sa peine.

Objectifs de l’amnistie

Dans des sociétés divisées par un conflit armé, l’amnistie a pour objectif de faciliter la réconciliation et de contribuer à rétablir le cours normal de la vie⁴. En tant qu’instrument de justice transitionnelle, elle remplit de nombreuses fonctions, notamment (sans s’y limiter) celle de favoriser l’établissement de la vérité et/ou d’éviter la résurgence ou la prolongation du conflit.

Les mesures d’amnistie, pour autant qu’elles ne soient pas étendues aux crimes de guerre, peuvent constituer un instrument efficace pour faire respecter le DIH – en particulier par les groupes armés non étatiques dans les situations de CANI.

Le Conseil de sécurité et l’Assemblée générale de l’ONU, la Commission des Nations Unies pour les droits de l’homme (résolutions 1996/71 et 1996/73), l’OTAN et

2 Voir CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, 1986, par. 4617 ; Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l’homme, *Les instruments de l’État de droit dans les sociétés sortant d’un conflit – Amnisties*, 2009 ; Anne-Marie La Rosa et Carolin Wuerzner, « Groupes armés, sanctions et mise en œuvre du droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, *Sélection française* 2008, pp. 179-194 ; Laura M. Olson, « Réveiller le dragon qui dort ? Question de justice transitionnelle : répression pénale ou amnistie ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, *Sélection française* 2006, pp. 125-146 ; Simon M. Meisenberg, « Legality of amnesties in international humanitarian law: The Lomé Amnesty Decision of the Special Court for Sierra Leone » (Légalité des amnisties en droit international humanitaire. La décision du Tribunal spécial pour la Sierra Leone sur les amnisties de Lomé), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 856, décembre 2004, pp. 837-851 ; et Yasmin Naqvi, « Amnesty for war crimes: Defining the limits of international recognition » (« Amnistie des crimes de guerre ; définir les limites de la reconnaissance internationale »), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 851, septembre 2003, pp. 583-625.

3 Voir CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, 1986, par. 4617-4618.

4 *Ibidem*.

l'Union européenne se sont d'ailleurs tous exprimés en faveur de l'octroi d'amnisties aux personnes ayant simplement pris part aux hostilités⁵.

Obligation pour les États d'enquêter sur les crimes de guerre commis dans des conflits armés internationaux et non internationaux et d'en poursuivre les auteurs

Au regard du régime des infractions graves prévu par les quatre Conventions de Genève de 1949 (art. 49, 50, 129 et 146, respectivement) et le Protocole additionnel I de 1977 (art. 85), les États parties ont l'obligation d'imposer des sanctions pénales adéquates aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves pendant un conflit armé international (CAI). Ils doivent rechercher les personnes soupçonnées d'avoir commis, ou donné l'ordre de commettre, de telles infractions et les déférer, quelle que soit leur nationalité, à leurs propres tribunaux, ou les extradier. Ils doivent également prendre les mesures nécessaires pour faire cesser toutes les autres infractions aux Conventions.

En outre, le DIH coutumier applicable tant dans les CAI que dans les CANI impose aux États d'enquêter sur tous les crimes de guerre qui auraient été commis par leurs ressortissants ou leurs forces armées, ou sur leur territoire, et, le cas échéant, de poursuivre les suspects. Ils doivent également enquêter sur les autres crimes de guerre relevant de leur compétence et, le cas échéant, poursuivre les suspects⁶.

Octroi d'amnisties en vertu du DIH

En ce qui concerne les CANI, l'article 6, paragraphe 5, du Protocole additionnel II de 1977 dispose qu'« [à] la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues ».

Il est toutefois à noter que la règle correspondante de DIH coutumier applicable dans les CANI précise que les personnes soupçonnées ou accusées de crimes de guerre ou condamnées pour crimes de guerre sont exclues du champ d'application de l'amnistie⁷.

Le DIH ne traite pas la question des amnisties dans les situations de CAI. Toutefois, en vertu du principe de l'immunité du combattant, les personnes pouvant prétendre au statut de prisonnier de guerre ne pourraient être poursuivies pour avoir simplement pris part aux hostilités.

L'amnistie, ou toute autre mesure qui aurait pour effet d'empêcher la conduite d'une enquête approfondie et l'engagement de poursuites, ne peut être étendue aux

5 Pour plus d'informations, voir la rubrique « Pratique » relative à la Règle 159 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule159 (en anglais uniquement).

6 Voir la Règle 158 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.*, note 1.

7 Voir la Règle 159 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.*, note 1.

personnes soupçonnées d’avoir commis, ou donné l’ordre de commettre, des crimes de guerre. De telles mesures seraient incompatibles avec l’obligation qui incombe aux États d’enquêter sur ces crimes et, le cas échéant, de poursuivre les auteurs présumés⁸.

La question des amnisties visant des crimes de guerre a été examinée par différents tribunaux internationaux, qui ont estimé dans la majorité des cas que les crimes de guerre ne pouvaient être amnistiés⁹.

Lien entre processus de paix, justice transitionnelle et amnisties

La justice transitionnelle peut être définie comme l’ensemble des processus et mécanismes visant à solder un passé violent lié à un conflit armé ou à une autre situation de violence, et ainsi à créer au sein de la société les conditions d’une profonde transformation politique après la cessation des hostilités. Ces processus s’appuient sur des mécanismes judiciaires et extrajudiciaires spécifiques, dont les objectifs sont les suivants :

- i) faire la lumière sur les violations flagrantes des droits de l’homme et les crimes de guerre passés ;
- ii) renforcer l’État de droit ;
- iii) garantir une réparation aux victimes ; et
- iv) punir les auteurs de ces actes. La conduite d’enquêtes sur les crimes de guerre et la poursuite de leurs auteurs sont donc deux éléments essentiels de la justice transitionnelle.

L’octroi d’une amnistie partielle ou conditionnelle peut être envisagé dans le cadre d’un accord négocié visant à mettre fin à un CANI, ou dans celui, plus large, d’un processus de justice transitionnelle. Toutefois, une telle mesure ne doit en aucun cas empêcher ou entraver la conduite d’enquêtes sur les crimes de guerre et la poursuite de leurs auteurs présumés.

8 Voir CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève*, 2^e édition, 2020, par. 2845, disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=3691D690EFC686A3C1257F7D00643490>. En outre, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l’homme, par exemple, a estimé, dans sa décision relative à l’affaire *Marguš c. Croatie* (27 mai 2014), que les poursuites pénales portant sur des crimes de torture et de mauvais traitements ne devaient faire l’objet d’aucune prescription et qu’aucune amnistie ne devait être tolérée à leur endroit, et que les mesures d’amnistie étaient généralement incompatibles avec l’obligation d’enquêter sur les infractions graves, notamment les crimes de guerre, et de poursuivre les auteurs présumés.

9 Par exemple : i) le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, dans sa *Décision sur l’exception d’incompétence : amnistie prévue par l’Accord de Lomé* (2003), a observé que l’octroi d’une amnistie par un État n’empêchait pas de traduire les auteurs présumés de crimes de guerre et d’autres crimes internationaux graves devant un tribunal international ; ii) le jugement rendu par le Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie dans l’affaire *Le Procureur c. Anto Furundžija* (1998), qui traitait d’actes de torture constitutifs de crimes de guerre, a souligné qu’une amnistie accordée pour des crimes dont l’interdiction a valeur de *jus cogens* était nulle et non avenue ; et iii) les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ont jugé (en 2011) que la loi d’amnistie promulguée par décret royal ne dispensait pas le Cambodge de s’acquitter de son « obligation absolue de poursuivre et de sanctionner les auteurs d’infractions graves aux Conventions de Genève de 1949, d’actes de génocide et d’actes de torture » [traduction CICR].

Plusieurs tribunaux régionaux se sont prononcés sur cette question. Dans l'affaire *Massacres d'El Mozote*, par exemple, qui a été la première dans laquelle un tribunal régional examinait une loi d'amnistie visant des crimes de guerre commis pendant un CANI, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a conclu que « l'adoption de lois d'amnistie à la fin des hostilités dans le contexte d'un conflit armé non international [pouvait] se justifier dans l'objectif d'encourager le retour à la paix¹⁰ ». Elle a toutefois estimé, sur la base de son interprétation de l'article 6, paragraphe 5, du Protocole additionnel II de 1977, que les amnisties ayant pour effet d'empêcher la conduite d'enquêtes sur les crimes de guerre et la poursuite des auteurs présumés étaient exclues.

Cette affaire (ainsi que les autres cas cités dans les notes 8 et 9) montre qu'il faut trouver un juste équilibre entre la recherche de la paix et la lutte contre l'impunité.

Restrictions relatives aux amnisties pour crimes de guerre

Comme indiqué plus haut, les mesures d'amnistie ou toute autre mesure qui aurait pour effet d'empêcher la conduite d'une enquête approfondie et l'engagement de poursuites ne peuvent être étendues aux personnes soupçonnées d'avoir commis, ou donné l'ordre de commettre, des crimes de guerre. Ces mesures seraient incompatibles avec l'obligation qui incombe aux États d'enquêter et, le cas échéant, de poursuivre les auteurs présumés¹¹.

Par ailleurs, les commandants et autres supérieurs hiérarchiques peuvent voir leur responsabilité pénale engagée pour des crimes de guerre commis sur leur ordre, ou parce qu'ils n'auront pas pris les mesures nécessaires pour empêcher, réprimer ou dénoncer de tels crimes¹². S'ils sont reconnus coupables de crime de guerre pour l'un ou l'autre de ces motifs, ils ne devraient pas bénéficier d'une amnistie.

Extension de l'amnistie aux crimes contre l'humanité, au crime de génocide et autres crimes internationaux

Outre les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité, la torture et d'autres violations flagrantes du droit international des droits de l'homme sont exclus du champ d'application de l'amnistie.

Plusieurs tribunaux régionaux ont conclu que, de manière générale, les mesures d'amnistie ne peuvent s'appliquer aux crimes contre l'humanité¹³, ni aux

10 Voir l'affaire *Massacres d'El Mozote et lieux voisins c. El Salvador* (2012), Cour interaméricaine des droits de l'homme [traduction CICR].

11 Pour plus d'informations, voir CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève*, 2^e édition, *op. cit.*, note 8.

12 Pour plus d'informations, voir la fiche technique « La responsabilité du supérieur hiérarchique et la responsabilité par omission » des Services consultatifs du CICR, disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/assets/files/2014/command-responsibility-icrc-fre.pdf>.

13 Dans l'affaire *Almonacid-Arellano et autres c. le Chili* (2006), la Cour interaméricaine des droits de l'homme a jugé que l'amnistie ne pouvait s'appliquer aux crimes contre l'humanité.

auteurs de violations flagrantes des droits de l’homme telles que la torture¹⁴, les enlèvements, l’emprisonnement forcé, les incendies volontaires, la destruction de biens privés, les kidnappings¹⁵, les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, ou encore les disparitions forcées¹⁶.

Ces décisions sont fondées sur les obligations imposées aux États par le droit international, notamment par la législation régionale existante en matière de droits de l’homme¹⁷.

En outre, des organes nationaux et internationaux des droits de l’homme, tels que le Comité des Nations Unies pour les droits de l’homme et la Commission interaméricaine des droits de l’homme, ont déclaré que les amnisties étaient incompatibles avec l’obligation qui incombe aux États d’enquêter sur les actes constituant des crimes au regard du droit international et sur les violations graves des dispositions du droit international des droits de l’homme n’admettant aucune dérogation¹⁸.

Amnisties et statuts des tribunaux pénaux internationaux

Le Statut de plusieurs tribunaux pénaux internationaux prévoit explicitement que l’amnistie accordée à une personne pour un crime relevant de la compétence du tribunal en question ne fait pas obstacle à l’exercice de poursuites contre elle¹⁹.

Pour ce qui concerne la Cour pénale internationale, conformément au principe de complémentarité défini dans le Statut de la Cour, les effets d’une loi d’amnistie sont examinés au cas par cas à la lumière de l’article 17 dudit Statut, en particulier pour déterminer s’il y a de la part de l’État concerné un manque de volonté de mener à bien les poursuites judiciaires.

14 Dans l’affaire *Abdülsamet Yaman c. Turquie* (2004), la Cour européenne des droits de l’homme a conclu qu’un agent de l’État accusé de crimes impliquant des actes de torture ou des mauvais traitements ne devrait pas bénéficier d’une amnistie ni d’une grâce.

15 Voir l’affaire *Forum des ONG zimbabwéennes des droits de l’homme c. Zimbabwe* (2006), Commission africaine des droits de l’homme et des peuples.

16 Voir l’affaire *Barrios Altos c. Pérou* (2001), Cour interaméricaine des droits de l’homme.

17 Par exemple : i) dans l’affaire *Malawi African Association et autres c. Mauritanie* (2000), la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples a estimé qu’une loi d’amnistie adoptée en vue de rendre caduques les poursuites et autres actions judiciaires ne pouvait dispenser l’État concerné de s’acquitter de ses obligations internationales au regard de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples ; et ii) dans l’affaire *Yeter c. Turquie* (2009), la Cour européenne des droits de l’homme a réaffirmé qu’un agent de l’État accusé de crimes constituant des violations de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme ne devrait pas bénéficier d’une amnistie ni d’une grâce.

18 Par exemple, voir *Juan Gelman et al. c. Uruguay*, affaire 438-06, rapport n° 30/07, Commission inter-américaine des droits de l’homme, OEA/Ser.L/V/II.130 Doc. 22, rév. 1 (2007).

19 Voir l’article 10 du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et l’article 6 du Statut du Tribunal spécial pour le Liban.

Légalité/constitutionnalité des amnisties (devant les tribunaux nationaux)

Plusieurs tribunaux nationaux ont déclaré nulles ou non applicables les amnisties accordées pour divers crimes internationaux²⁰. En outre, plusieurs lois d'amnistie excluent expressément de leur champ d'application les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre au regard du droit international²¹.

Crimes commis par des enfants ayant participé aux hostilités

Le DIH impose aux États l'obligation d'enquêter et de punir les auteurs de crimes de guerre. En principe, cette obligation s'applique à toutes les personnes qui ont commis de tels actes, y compris aux enfants. Toutefois, il est essentiel d'accorder un traitement particulier aux enfants exposés à des poursuites pénales pour avoir commis de tels actes pendant les hostilités eu égard à leur âge et à leur capacité limitée à prendre des décisions dans un contexte de conflit armé.

Dans ses *Principes directeurs relatifs à la mise en œuvre nationale d'un système complet de protection des enfants associés à des forces ou à des groupes armés* (2009), le CICR insiste sur la nécessité de considérer les enfants soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre d'abord et avant tout comme des victimes, et de les traiter comme telles.

Les *Principes de Paris: principes directeurs relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés* (2007) reflètent la même position: le paragraphe 3.6 desdits Principes dispose en effet que les enfants « doivent être traités d'une façon conforme au droit international, dans un cadre de justice réparatrice et de réinsertion sociale, conformément au droit international, qui offre à l'enfant une protection particulière à travers de nombreux accords et principes ».

En outre, la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour les enfants et les conflits armés a appelé les États à réfléchir à d'autres mesures que les poursuites et la détention pour les enfants présumés ou reconnus coupables de liens avec des groupes armés²².

Il est donc nécessaire d'envisager d'autres voies que celle de la justice pénale pour statuer sur le sort des enfants qui ont pris part aux hostilités et qui sont accusés de crimes de guerre.

octobre 2017

20 Pour plus d'informations, voir la rubrique « Pratique » relative à la Règle 159 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.*, note 5.

21 Par exemple, voir la loi n° 2003-309 du 8 août 2003, Côte d'Ivoire ; la loi n° 08-020 du 13 octobre 2008, République centrafricaine ; la loi n° 014/006 du 11 février 2014, République démocratique du Congo ; et la loi 1820 du 30 décembre 2016, Colombie.

22 Voir le rapport annuel de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés (A/HRC/28/54), Comité des droits de l'homme, Vingt-huitième session, 29 décembre 2014.