

LE MÉCANISME INTERNATIONAL, IMPARTIAL ET INDÉPENDANT. RÉPONSE À L'ABSENCE DE JUSTICE EN SYRIE

Khaled Mebarki (ANR SHAKK)

« À ce jour, des juridictions majoritairement européennes, y compris en France, sont les seuls espoirs tangibles de justice pour les survivants et les familles de victimes de ces crimes. »¹

Catherine Marchi-Uhel

Cheffe du Mécanisme

La **résolution 71/248²** portant création du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables (MIII) a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le **21 décembre 2016**.

C'est parce que les **précédentes initiatives pour une justice en Syrie se sont révélées insuffisantes** pour lutter contre l'impunité que **l'Assemblée générale des Nations unies a décidé de créer le Mécanisme. Il s'agit d'un organe inédit, sui generis**. Ce mécanisme s'articule autour de **deux missions**. La première est de **recueillir, regrouper, préserver et analyser les éléments de preuve attestant de violations du droit international humanitaire, de violations du droit des droits de l'homme et d'atteintes à ce droit**. La seconde est de **constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales** équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international devant des tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux.

Le Mécanisme permet ainsi d'**éviter la déperdition de preuves** déjà difficiles à collecter. **Il évite aussi que des procédures judiciaires ne puissent aboutir**, faute d'éléments probatoires. Conformément à ses principes d'impartialité et d'indépendance, **ce mécanisme recueille des éléments imputables aussi bien aux forces gouvernementales qu'aux groupes djihadistes**. Les bureaux du mécanisme sont à Genève, auprès du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

➔ **Il n'a pas vocation à juger lui-même les auteurs de ces violations mais à aider les juridictions compétentes à y parvenir.**

¹ Syrie : « Pour éviter de devenir leur refuge, la France devrait reconsidérer les conditions qui l'empêchent de poursuivre les auteurs de crimes contre l'humanité » - Le Monde - 16 décembre 2021

² Déposée par le Liechtenstein et coparrainée par 59 États dont la France, elle a été adoptée par 105 votes en sa faveur, contre 15 votes contre et 52 abstentions.

Le Mécanisme constitue indéniablement une **innovation juridique, compte tenu des modalités de sa création et de la nature de son mandat**. Selon les termes du Secrétaire général des Nations unies, il remplit des fonctions de « *quasi-procureur* » auprès des juridictions compétentes. Aussi, les travaux du mécanisme sont complémentaires de ceux de la **Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne** dite *Commission Pinheiro* créée en 2011.

Le présent travail présentera les principes de fonctionnement du Mécanisme et montrera en quoi il constitue une innovation de par ses moyens et objectifs, pour ensuite relever les limites soulevées par son mandat actuel en particulier dans le cas français.

PRÉSENTATION DU MÉCANISME

Le Mécanisme emploie à ce jour une équipe d'environ **soixante-dix personnes**, composée d'enquêteurs, de juristes, d'analystes, de spécialistes des questions de sécurité et de cybersécurité, d'experts en soutien aux victimes ou encore de traducteurs. Il est **présent au sein de treize juridictions à travers l'Europe dont la France**.

La cheffe du Mécanisme est Catherine Marchi-Uhel qui a plus de 27 ans d'expérience dans les domaines du droit pénal, de la justice transitionnelle et des droits de l'homme. Précédemment juge en France, Mme Marchi-Uhel a exercé les mêmes fonctions auprès de la **Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo et des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens**. Elle a été juriste principale et cheffe de chambre au **Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie** et a également occupé des postes juridiques au sein du ministère français des affaires étrangères et des missions de maintien de la paix des Nations unies. Elle fût entre juillet 2015 et août 2017 médiatrice du **Comité des sanctions contre l'EIL (Daech) et Al-Qaida** chargée de se prononcer sur les inscriptions et les radiations sur la liste des sanctions.

La cheffe adjointe est Michelle Jarvis a pris ses fonctions de **cheffe adjointe du Mécanisme**. Elle travaille dans le domaine de la **justice pénale internationale depuis plus de 17 ans**, plus récemment en tant qu'adjointe du procureur au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et au Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux. Outre une carrière juridique de 23 ans, Mme Jarvis apporte à la Cour une grande expertise sur les questions de genre et de conflits armés.

Du point de vue budgétaire, il est financé depuis le 1er janvier 2020, **à la demande du Secrétaire général, sur le budget régulier des Nations unies**³. Le Mécanisme a ainsi bénéficié de 17,5 M d'USD en 2020, 17,3 M d'USD en 2021 et 17,16 M d'USD en 2022 soit un **budget stable depuis trois ans**. Bien que le Mécanisme ne soit **pas une institution judiciaire**, il aurait pu rencontrer des difficultés similaires à celles

³ Depuis décembre 2019, l'Assemblée générale a voté l'inclusion du Mécanisme dans le budget ordinaire des Nations Unies. Le Mécanisme continue de compléter les ressources de son budget ordinaire par des fonds extra-budgétaires provenant de donateurs afin de poursuivre la mise en œuvre de son mandat.

que connaissent les tribunaux internationaux financés au moyen de contributions volontaires comme dans le cas du Tribunal spécial pour le Liban.

Opérationnel depuis 2018, le mécanisme se divise en trois sections :

- Une première chargée de **consigner les informations et les éléments de preuve recueillis dans un « répertoire central »**, qui comporte aujourd'hui **deux millions de fichiers** qui peuvent être des photos, des vidéos, des témoignages écrits, des images satellites, etc. **Ce fichier est en constante croissance** ;
- La deuxième est en charge de l'analyse des renseignements et des éléments de preuve. Elle ne communique pas et semble s'astreindre au secret ;
- La troisième constitue les dossiers et les partage avec les cours et tribunaux compétents.

Le Mécanisme n'ayant pas accès au territoire syrien, il est particulièrement important pour lui de bénéficier d'éléments transmis par des États tiers et de coopérer avec eux.

Dans le cadre de la coopération avec la France, **une convention de coopération judiciaire internationale est en cours de conclusion entre les juridictions françaises et le Mécanisme**. Le Mécanisme pourra formaliser des demandes de coopération envers les juridictions françaises et celles-ci bénéficieront d'un **cadre formel de coopération**. Au 28 décembre 2021, ce sont 26 demandes d'entraide qui ont été adressées au Mécanisme par le pôle « crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre » du Parquet national antiterroriste, dont 14 avaient été exécutées. À ce jour, **la transmission d'informations des juridictions françaises vers le Mécanisme n'est pas possible**. La loi française prévoit en effet que l'entraide judiciaire est **réservée aux autorités judiciaires étrangères, à la Cour pénale internationale et au Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux**. Le Mécanisme n'étant ni une autorité judiciaire étrangère ni une juridiction avec laquelle l'entraide est permise, **une convention est indispensable pour permettre aux juridictions françaises de répondre à ses demandes d'entraide**⁴.

Une loi de 2010 adaptant la législation au statut de Rome, traité fondateur de la CPI, a imposé des **conditions supplémentaires pour que les crimes visés puissent être poursuivis par les juridictions françaises** lorsqu'ils sont commis à l'étranger et que ni le suspect ni la victime ne sont français. Notamment **la condition de résidence habituelle sur le territoire français du suspect, et celle de « double incrimination »**, selon laquelle les faits doivent également être punis par la législation de l'Etat où ils ont été commis, à moins que l'Etat dont la personne soupçonnée a la nationalité ne soit partie au statut de Rome. En général, le mécanisme n'échange pas d'informations dans les cas où le procès risque de se dérouler en l'absence du prévenu.

⁴ Convention toujours pas transcrite en droit français au 14 mars 2022. Attends examen de la commission des Affaires étrangères du Sénat.

En Allemagne⁵, en Finlande, en Norvège et en Suède, **aucune condition supplémentaire n'est imposée**. Aux Pays-Bas et en Suisse, la condition de présence de la personne suspecte dans le pays de poursuite est imposée, à moins que cette dernière ou la victime n'ait la nationalité de ce pays. Des législations spécifiques ont été édictées en Autriche, en Suisse et en Belgique. La coopération a également été organisée avec la Norvège à travers un échange de lettres. Plusieurs protocoles d'entente sont en cours de signature, dont un avec le Royaume-Uni.

Au total, **64 accords de coopération avec des États, des juridictions nationales, des organisations internationales et des organisations de la société civile ont déjà été conclus par le Mécanisme et sont opérationnels**.

Le Mécanisme travaille sur trois principaux axes d'enquête. **Le premier axe a trait aux crimes commis en détention, en particulier dans les centres de détention du gouvernement syrien**, le Mécanisme a ainsi produit plus de 20 rapports analytiques sur des centres de détention. **Le deuxième axe d'enquête porte sur les attaques systématiques, de la part notamment de membres de Daech**, contre des populations civiles pour des motifs discriminatoires fondés sur le genre, l'âge, la religion, les préférences sexuelles, etc. **Le troisième axe d'enquête est relatif aux attaques illégales**. Il a donné lieu à l'ouverture de deux dossiers portant, pour l'un, sur une attaque chimique en 2015, et pour l'autre, sur plusieurs attaques en 2017 dont certaines impliquant l'utilisation d'armes chimiques et d'autres impliquant l'emploi d'armes conventionnelles contre des centres médicaux.

Aussi, lors de son audition à l'Assemblée nationale fin 2021, Mme Catherine Marchi-Uhel a souligné que « Le Mécanisme veillait à ce que des types d'infraction longtemps négligés et sur lesquels on dispose de peu d'informations, comme **les crimes sexuels ou fondés sur le genre et les crimes sur la personne d'enfants, reçoivent une attention particulière** ». Enfin il est à souligner que « Le Mécanisme a su construire **une bonne relation avec la société civile**. Il a eu l'intelligence de se situer dans un rapport d'égalité et de réciprocité avec les organisations de la société civile syrienne, qui ont pris des risques pour collecter des preuves sur le terrain et qu'il importe de ne pas déposséder de leur mission »⁶.

LES LIMITES DU MÉCANISME DANS LE CAS FRANCAIS

La coopération judiciaire est fonctionnelle entre le mécanisme et la majeure partie des États d'Europe occidentale, notamment l'Allemagne même si leurs enquêtes sont complexes et les problèmes opérationnels nombreux : accès au territoire syrien, aux témoins, barrières linguistiques, sous-effectifs...

⁵ Un accord d'assistance juridique mutuelle a été conclu avec l'Allemagne par le biais d'un échange de lettres, permettant des communications directes avec le parquet allemand sans passer par le ministère des affaires étrangères.

⁶ [Rapport n° 4914 de Mme Mireille CLAPOT, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 18 janvier 2022](#) - Suite à l'intervention M. Mazen Darwish, directeur du Syrian Center for Media and Freedom of Expression.

Le Mécanisme partage avec les juridictions des éléments de preuve, du travail d'analyse, les contacts des témoins, etc. Cependant **la France est le pays où le plus de difficultés d'ordre juridique se font jour**. Celles-ci empêchent une coopération pleine et entière entre le mécanisme et l'institution judiciaire.

En France, la double incrimination est interprétée de façon restrictive depuis l'arrêt du 24 novembre 2021 de la Cour de cassation⁷. Selon Marchi-Uhel, cela pourrait fragiliser les procédures en cours et il est nécessaire d'adapter la loi française, qui apparaît aujourd'hui trop restrictive. « *Plus que d'une compétence universelle, les juridictions pénales françaises paraissent en effet dotées seulement d'une certaine compétence extraterritoriale* »⁸. **La France est ainsi l'un des seuls pays européens à imposer le verrou de la « double incrimination », pour être poursuivis devant les tribunaux français, un crime doit être condamné dans le droit du pays où les faits ont été commis**. Les restrictions prévues par le droit français risquent aujourd'hui d'apparaître comme autant d'obstacles à la quête de justice des victimes de crimes contre l'humanité et possiblement de crimes de guerre commis en Syrie qui ne peuvent, dans le contexte actuel, saisir aucune juridiction pénale internationale.

La France pourrait possiblement constituer un « *refuge* » pour les criminels syriens dans l'état des choses, causant insécurité et incertitude juridique. Il est **nécessaire de généraliser la suppression de la condition de double incrimination comme cela a été fait pour le génocide en 2019 pour toutes les atteintes faites aux droits des syriens**. En effet en 2019 le législateur français avait supprimé la condition de double incrimination pour le génocide et a permis la poursuite en France des crimes de torture ou de disparition forcée commis à l'étranger, y compris par un auteur étranger dès lors que ce dernier est présent sur le territoire français et même si la victime est étrangère.

Il existe aussi un risque de réciprocité si la compétence universelle "pleine" était adoptée. En effet cela pourrait mener à l'instrumentalisation d'une incrimination contre la France selon Me Marchi-Uhel.

En conclusion, les bons résultats du MIII ont un effet durable sur la justice internationale et ont même directement influencé la création du Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar, créé en 2018 par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, qui suit son modèle. Il est à ce jour considéré comme un succès et pose les jalons d'une possibilité de justice globale sur les événements qu'a connue la Syrie notamment en France si la rétroactivité de la loi de transposition était votée.

⁷ [Cour de cassation - Pourvoi n° 21-81.344](#)

⁸ Mireille Clapot à l'occasion de l'audition de Me Marchi-Uhel en commission parlementaire.

Evolution du MIII



21 décembre 2016	Résolution 71/248 de l'Assemblée générale portant projet de création du mécanisme
19 janvier 2017	Rapport du Secrétaire général A/71/755 portant mise en application de la résolution 71/248 de l'Assemblée générale
23 mars 2019	France : Loi n° 2019-222 du de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, suppression du verrou de la double incrimination POUR LES GÉNOCIDES
29 juin 2021	Signature à Genève d'une convention de coopération judiciaire internationale entre la France et le mécanisme
24 novembre 2021	Arrêt de la Cour de cassation disposant que les juridictions françaises sont incompétentes pour enquêter et poursuivre un présumé criminel de guerre syrien du fait de l'absence en droit syrien d'une définition de crime contre l'humanité.

Cette synthèse a été réalisée dans le cadre d'un stage au sein du programme ANR SHAKK, sous la direction d'Anna Poujeau. Pour citer ce travail : Khaled MEBARKI 2022, « Résolutions politiques et juridiques du conflit syrien (2011-2022) », Carnets SHAKK, <https://shakk.hypotheses.org/reso/>, le 15 juillet 2022.