



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2005, volume VI
Editions Bruylant, Bruxelles

de la BROSSE Renaud , "Les trois générations de la Justice pénale internationale.
Tribunaux pénaux internationaux, Cour pénale internationale et tribunaux mixtes",
AFRI 2005, volume VI

Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_brosse.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LES TROIS GÉNÉRATIONS DE LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

TRIBUNAUX PÉNAUX INTERNATIONAUX,
COUR PÉNALE INTERNATIONALE ET TRIBUNAUX MIXTES

PAR

RENAUD DE LA BROSSE (*)

Au printemps 2002, le Président américain George W. Bush annonçait officiellement son refus d'honorer la signature que son prédécesseur à la Maison-Blanche, William Clinton, avait apposée le 31 décembre 2000 au bas de la Convention de Rome pour engager les Etats-Unis en faveur du traité multilatéral instituant la Cour pénale internationale. Cette décision, mal comprise par la plupart de ses alliés traditionnels, était dénoncée par la grande majorité des éditorialistes des principaux journaux américains (1) comme contraire à l'action plus que cinquantenaire des Etats-Unis visant à faire du droit international pénal un instrument au service de la paix mondiale. La création, pour la première fois, d'une cour permanente à vocation universelle – avec, pour missions assignées, de prévenir les crimes internationaux, d'entendre et de protéger les victimes, mais aussi de témoigner pour l'Histoire – se trouvait ainsi singulièrement hypothéquée par l'absence en son sein de la seule superpuissance mondiale. Elle était par là même privée d'un acteur dont on se doit de souligner la contribution historique tant dans la mise sur pied des premières juridictions pénales internationales que dans la définition des crimes les plus graves : les crimes contre la paix ou crimes d'agression, le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Cette «volte-face» américaine, dont les raisons et la signification sont analysées plus loin, vient opportunément nous rappeler que la longue quête de l'humanité «*vers l'universalisation du droit et le règne du droit*», selon les mots de Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, est étroitement tribu-

(*) Maître de conférences à l'Université Reims – Champagne-Ardenne (France).

(1) Le *Wall Street Journal* et le *Chicago Tribune* exceptés, les grands titres de la presse nationale ont pris position contre cette décision, vécue comme unilatérale et égoïste. L'éditorial du *Atlanta Journal-Constitution* en date du 17 avril 2002 résume alors bien la teneur des critiques adressées à la nouvelle administration : «*the United States was a leader in establishing the United Nations and the International Court of Justice, the court at The Hague that deals conflicts between nations. But now, the Bush administration wants to abandon our historic commitment to the international rule of law [...] This is a time when the United States should lead the effort to build on the successes of recent temporary tribunals, which have prosecuted Rwandan and Bosnian genocide [...] If Bush withdraws the U.S. signature, America will stand with countries-such as Iraq, China and Libya – that reject most forms of international justice*». Sur les réactions de la presse américaine, cf. Karl E. MEYER, «Criminal Thinking in Washington», *World Policy Journal*, été 2002, pp. 106-108.

taire du contexte politique international. Comment expliquer autrement qu'en ce court XX^e siècle ni le massacre des Arméniens, ni celui des Juifs et des Tziganes, pas plus que celui d'un quart de la population au Cambodge, que la purification ethnique en ex-Yougoslavie ou que la liquidation de près d'un million de Tutsis et de Hutus modérés rwandais n'aient pas, chacun pris individuellement, conduit la communauté internationale dans son entier, au nom des principes d'humanité, à franchir enfin le pas de la création d'une juridiction pénale universelle indépendante et permanente ? Si l'on doit moralement le regretter, force est de constater que les considérations politiques étatiques sont encore loin de s'être toutes effacées face à l'impératif moral de protection de la personne humaine, de lutte et de répression contre les atteintes les plus graves à son intégrité physique et psychologique.

Le facteur politique conditionne donc largement, positivement ou négativement selon les cas, les initiatives intervenues depuis un siècle pour tenter de mettre en place une justice pénale internationale. On verra que c'est en effet et en quelque sorte au coup par coup que l'on a, jusqu'à tout récemment, tenté d'apporter une réponse appropriée aux crimes les plus graves commis au cours du siècle dernier. A cet égard, si l'adoption de la Convention de Rome du 17 juillet 1998 marque bel et bien un « pas de géant » ou à tout le moins la toute première pierre dans l'avènement d'une justice universelle, l'absence manifeste de consensus global autour de la Cour pénale internationale montre que cette dernière tentative en date ne constitue pas, pour nombre d'Etats, à commencer par les Etats-Unis, une réponse satisfaisante, car potentiellement contradictoire avec la perception que ces Etats peuvent avoir de leurs intérêts (2).

La lourdeur de fonctionnement et les résultats mitigés enregistrés par les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, comme les blocages et limites auxquels devrait inmanquablement se heurter la Cour pénale internationale à court terme, ont paradoxalement favorisé des pratiques alternatives et complémentaires de justice internationale. Celles-ci consistent, d'une part, en la mise en place de juridictions mixtes appliquant partiellement le droit international et le droit national des pays concernés (Sierra Leone et Cambodge principalement) et, d'autre part, à l'exercice effectif, par certains Etats « pilotes », comme la Belgique par exemple, de leur compétence universelle à poursuivre les violations les plus graves du droit international humanitaire et, ce, indépendamment des principes classiques de territorialité et de personnalité.

(2) Comment concevoir autrement qu'au 27 septembre 2004, le nombre d'Etats-parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale n'était que de 97 ? Parmi ceux-là, 26 sont des pays d'Afrique, 26 sont membres du Groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats, 15 sont des pays d'Europe de l'Est, 19 sont des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et 11 sont des pays d'Asie. Parmi les principaux absents figurent trois membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies – Etats-Unis, Chine et Russie –, mais aussi des pays d'importance comme l'Inde, le Japon ou encore l'Indonésie... Pour la liste exhaustive des Etats-parties, cf. le site Internet www.icc-epi.int.

LE LONG CHEMIN
VERS UNE JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

Quelques grandes étapes jalonnent l'émergence de la prise de conscience collective de la nécessité de poursuivre et de punir, au niveau international, les crimes les plus graves perpétrés à l'encontre de la personne humaine et des populations civiles. A la fin du XIX^e siècle déjà, les Etats formant alors la communauté internationale s'étaient inquiétés, en 1899 à La Haye, de la défense et de la mise en œuvre des «lois de l'humanité», donnant ainsi naissance à la clause «Martens» qui figure au préambule de la Convention sur les lois et les coutumes de la guerre (3). Toutefois, c'est dans le contexte des années 1920 que le Conseil de la Société des Nations charge un comité de juristes de réfléchir à l'élaboration d'une cour permanente de justice internationale, compétente pour juger «*les crimes contre l'ordre public international et le droit des gens universel*». Finalement repoussé par le Conseil, car jugé prématuré, ce projet s'effaçait devant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, sur lequel allaient s'appuyer les Etats totalitaires (Allemagne, Italie et Japon en tête) au cours de la décennie suivante, pour couper court à toute critique relative aux exactions auxquelles ceux-ci allaient se livrer «chez eux». En septembre 1933, Goebbels, ministre de la Propagande et de l'Information représentant l'Allemagne, ne déclarait-il pas, devant l'assemblée de ses pairs chargée d'examiner la plainte d'un Juif de Haute Silésie «*contre les pratiques odieuses et barbares des Hitlériens à l'égard de leurs propres compatriotes réfractaires au régime*»: «*messieurs, charbonnier est maître chez soi. Nous sommes un Etat souverain; tout ce qu'a dit cet individu ne vous regarde pas. Nous faisons ce que nous voulons de nos socialistes, de nos pacifistes et de nos Juifs et nous n'avons à subir de contrôle ni de l'humanité, ni de la SDN*» (4).

Ce sont précisément les horreurs commises par ces mêmes Etats fascistes, de même que l'ampleur de leurs crimes perpétrés durant la Seconde Guerre mondiale qui conduisent à la mise en place de deux tribunaux militaires «internationaux» chargés par les vainqueurs de châtier les coupables (5). Le Tribunal militaire international de Nuremberg est institué le 8 août 1945 pour juger les crimes de guerre et contre l'humanité commis par les Nazis; le 19 janvier 1946, le Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient

(3) Celle-ci précise : «*en attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.*» Cf. Rupert TICEHURST, «La clause de Martens et le droit des conflits armés», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 824, avr. 1997, p. 133.

(4) Cité par Nicolas MICHEL, directeur de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (Suisse), «La place de la personne humaine dans le droit international», 13 déc. 2000, disponible sur le site Internet www.eda.admin.ch/eda/f/home.html.

(5) Volonté de châtement affirmée dès le 30 octobre 1943 par les Etats-Unis, l'Union soviétique et la Grande-Bretagne dans une déclaration commune publiée à Moscou.

était quant à lui créé à Tokyo pour juger les responsables de la guerre du Pacifique. Au-delà de la symbolique des peines prononcées, ces juridictions auront contribué à jeter les bases du droit pénal international moderne, en définissant notamment les crimes contre la paix, les crimes de guerre et contre l'humanité. Certes imparfaite – n'était-elle pas après tout celle des vainqueurs et qui plus est rétroactive? –, cette justice n'allait pas moins donner le signal de l'adoption, dans le cadre des Nations Unies, d'une base juridique nouvelle, intégrée dans des conventions internationales (6), de même que dans quantité de législations nationales.

Les tentatives concomitantes de création d'une cour pénale internationale dans le cadre des Nations Unies allaient en revanche faire long feu, dans un contexte bientôt marqué par la division Est-Ouest du monde et la période de Guerre froide. La Commission du droit international (CDI) de l'ONU était chargée, par une résolution du 21 novembre 1947, d'élaborer un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité – résolution à laquelle s'ajoutera, le 9 décembre 1948, la mission de préparer un projet de cour pénale internationale. Le 12 décembre 1950, l'Assemblée générale confiait à une commission d'experts la préparation d'un avant-projet de statut d'une cour qui serait chargée de juger, mais sans compétence obligatoire, les individus ayant perpétré des «*crimes de droit international*». Las, devant l'inexistence de progrès parallèles pour une définition consensuelle du crime d'agression, la discussion du projet était suspendue par l'Assemblée dans une résolution en date du 14 décembre 1954.

L'affrontement larvé entre Etats-Unis et Union soviétique, par pions interposés et le plus souvent aux marges de leurs empires, va rendre impossible l'existence d'un consensus politique propice à la définition du crime d'agression au sein du système des Nations Unies et bloquer pendant près de quatre décennies toute avancée significative dans la discussion autour du projet de Cour pénale internationale. Parallèlement, l'afflux d'un grand nombre de nouveaux Etats – issus du processus de décolonisation et jaloux de leur souveraineté parfois si chèrement acquise – redonne au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat une nouvelle jeunesse dont, du Biafra nigérian au Cambodge khmer rouge, on allait abusivement faire usage pour soustraire au jugement de la communauté internationale les crimes les plus graves...

Ce n'est qu'au lendemain de l'effondrement du Mur de Berlin, dans la nuit du 9 au 10 novembre 1989, qu'était sérieusement relancé le processus qui allait conduire, treize ans plus tard – le 1^{er} juillet 2002 –, à l'entrée en fonction symbolique de la Cour pénale internationale. Dans l'intervalle, la

(6) On citera la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, adoptées en décembre 1948, de même que les quatre Conventions de Genève sur le droit humanitaire, qui, signées en 1949, établissent un système de protection des droits des non-combattants.

communauté internationale allait devoir gérer successivement deux crises majeures au cours desquelles allaient être commis les crimes les plus graves depuis la Seconde Guerre mondiale, sur les territoires de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. A la faveur d'une nouvelle atmosphère prévalant au niveau des relations internationales entre Américains et Soviétiques, puis Russes à partir de 1991, la communauté des Etats, au travers du Conseil de sécurité des Nations Unies, instituait pour l'occasion deux nouvelles juridictions pénales internationales.

LES TRIBUNAUX PÉNAUX INTERNATIONAUX POUR L'EX-YOUGOSLAVIE ET POUR LE RWANDA

En l'absence d'une juridiction pénale internationale permanente, le Conseil de sécurité crée, dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies relatif à l'«*action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*», deux tribunaux *ad hoc*. Le 25 mai 1993, la résolution 827 instituait le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, avec pour mission de poursuivre les personnes responsables de violations graves du droit international sur ce territoire depuis le 1^{er} janvier 1991. Le 8 novembre 1994, la résolution 955 créait le Tribunal pénal international pour le Rwanda, chargé de poursuivre les personnes responsables d'actes de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda ou par des citoyens rwandais sur le territoire des Etats voisins, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994.

C'est l'ampleur des crimes perpétrés – avec, d'un côté, plus de deux cent mille morts, des dizaines milliers de réfugiés et de disparus, l'épuration ethnique (7) et les viols érigés comme armes de guerre en ex-Yougoslavie et, de l'autre, la liquidation physique systématique de près d'un million de Rwandais en raison de leur appartenance ethnique ou de leur opposition au régime en place – qui a, dans les deux cas, contraint la communauté internationale à l'action. Les deux tribunaux ont été créés par une décision politique, pour rechercher et punir les individus responsables des crimes, quelles qu'aient été leurs fonctions à l'époque des faits. Leur existence est limitée tant dans le temps – 2008 étant la date théorique prévue par les Nations Unies pour mettre un terme à l'action de ces tribunaux – que dans l'espace et tous deux ont une primauté sur les juridictions nationales des pays concernés et sur celles de tout autre Etat. Quoique en butte l'un et l'autre à de nombreux obstacles politiques, financiers et logistiques, ces deux tribunaux sont néanmoins parvenus à s'imposer comme des organes juridiction-

(7) Dans son supplément daté du 8-9 octobre 2000 et intitulé «Exit Milosevic», *Le Monde* avance le chiffre de plus de 5 millions de personnes déplacées.

nels crédibles et opérationnels. Le fait que le 24 mai 1999, pour la première fois dans l'histoire, un chef d'Etat en activité, Slobodan Milosevic, ait été mis en accusation pour les crimes commis au Kosovo (8) par une institution judiciaire établie à l'échelon international, a contribué à susciter un regain d'intérêt de l'opinion publique mondiale pour la justice internationale.

Fortement houspillés pour leurs maigres résultats – à la mi-2002, soit après huit années d'existence, le Tribunal pour le Rwanda avait coûté 600 millions de dollars pour seulement neuf condamnations et un acquittement (9)... –, les tribunaux pénaux internationaux ont eu à faire face à des difficultés d'ordre politique qui expliquent en grande partie la lenteur de leur fonctionnement (10). S'ils ont été dotés d'importants moyens d'actions, ils restent étroitement dépendants de la bonne ou de la mauvaise volonté des Etats et du Conseil de sécurité en matière de police. Tous les Etats sont en effet loin d'avoir joué le jeu de la coopération judiciaire (11), ce qui explique qu'aujourd'hui encore d'importants responsables des pires atrocités échappent à leurs juridictions. Il en va ainsi de Radko Mladic (12) et de Radovan Karadzic (13), qui jouissent de complicités haut placées en Bosnie et en Serbie. Même si l'étau se resserre autour d'eux, Carla Del Ponte, procureur des deux tribunaux, rappelait en août 2003 que, pour le Rwanda, dix-sept inculpés sur quatre-vingt-deux étaient toujours en liberté (14), quand, pour l'ex-Yougoslavie, vingt-deux criminels de guerre présumés étaient toujours en fuite en septembre 2004 (15).

Dans le bras de fer engagé avec certains Etats, le bureau du procureur n'a pas toujours pu, loin s'en faut, compter sur le soutien actif du Conseil

(8) Acte d'accusation qui sera suivi de deux autres, le 8 octobre 2001, pour les crimes commis en Croatie entre août 1991 et juin 1992, et le 22 novembre 2001, pour les crimes perpétrés en Bosnie entre 1991 et 1995.

(9) Sur ce point, cf. l'article d'André GUICHAOUA, témoin-expert auprès du procureur du TPIR, «Tribunal pour le Rwanda : de la crise à l'échec?», *Le Monde*, 4 sept. 2002.

(10) Sur les dysfonctionnements internes et les lourdeurs bureaucratiques, cf. le rapport de International Crisis Group, *Tribunal pénal international pour le Rwanda : l'urgence de juger*, Rapport Afrique n° 30, 7 juin 2001, disponible sur le site Internet www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1649&l=2.

(11) La journaliste Monique Mas rappelle ainsi à juste titre et à propos du Rwanda : «*la coopération judiciaire a, elle aussi, souvent manqué au rendez-vous du TPIR. Certains pays renâclent toujours à livrer des génocidaires patentés qui circulent ouvertement sur leur territoire et avec lesquels ils entretiennent parfois des liens utilitaires. Après la mort du rebelle angolais Jonas Savimbi et la défaite de son Unita, Luanda a livré (fin août 2002) l'ancien chef d'état-major des Far, Augustin Bizimungu, à la justice internationale. Le TPIR a également dû attendre huit ans pour que le 29 septembre 2002 Kinshasa remplisse le mandat d'arrêt lancé contre le colonel Tharcisse Renzaho. Beaucoup de ses compagnons d'armes continuent d'ailleurs de courir l'Est congolais où ils ont servi l'armée gouvernementale. Mais Renzaho, ancien préfet de la préfecture de Kigali-Ville, était numéro trois sur la liste des 'wanted' mis à prix en 1998 par le gouvernement américain. Malgré le pactole promis, Washington n'a en revanche toujours pas obtenu la tête de Félicien Kabuga, un des financiers du génocide replié au Kenya*». Cf. «Rwanda : les feux éteints de la justice internationale», Radio France Internationale, 18 juin 2004.

(12) Général dans l'armée serbe, qui commandait notamment les troupes lors de l'assaut contre l'enclave musulmane de Srebrenica en Bosnie.

(13) Leader des Serbes de Bosnie, psychiatre élève de Jovan Raskovic, son professeur à l'origine de la théorie sur la nature génocidaire prêtée au peuple croate.

(14) Citée par Philippe BOLOPION, «La procureure du TPI dénonce les pressions», Radio France Internationale, 9 août 2003.

(15) Cf. l'entretien accordé par Carla Del Ponte au magazine *Elle*, «Carla Del Ponte : au nom de l'humanité», *Elle*, 20 sept. 2004, pp. 201-204.

de sécurité, certains de ses membres traînant des pieds pour les contraindre à coopérer. Il est ainsi vrai que les multiples demandes émanant du Bureau du procureur et visant à obtenir du Conseil de sécurité l'imposition à la Serbie de livrer les criminels de guerre stationnés sur son sol, y compris au besoin en recourant à l'usage de la force, sont jusque-là restées « lettre morte » – le Conseil préférant se contenter de déclarations « *invitant Belgrade à coopérer* » (16). De même, lorsqu'elle a pris ses fonctions de procureur en 1999, Carla Del Ponte s'est vue contrainte, par l'organe politique des Nations Unies, de considérablement réduire la liste, qui comptait près de deux cents noms, des personnes présumées avoir commis des crimes internationaux et de ce fait devant, selon elle, être traduites devant le Tribunal de La Haye. L'empiètement le plus grave à son action réside néanmoins dans le dossier rwandais. Face à la volonté de traduire en justice les auteurs du génocide mais de ne pas oublier pour autant les quelque trente mille personnes massacrées en représailles par les cadres tutsis de l'Armée populaire rwandaise, le Bureau du Procureur a ouvert des instructions, provoquant ainsi la colère du régime de Kigali. Le refus obstiné du gouvernement rwandais de coopérer, quitte à bloquer pour cela le Tribunal d'Arusha en interdisant par exemple à certains de ses ressortissants de s'y rendre, s'est doublé d'intenses pressions diplomatiques pour écarter Carla Del Ponte. Soucieux du fait que l'inculpation éventuelle de cadres influents de l'armée rwandaise puisse se traduire *in fine* par une déstabilisation du pays, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont relayé avec succès, en septembre 2003, auprès de Kofi Annan et du Conseil de sécurité, les pressions de Kigali pour que la fonction de procureur pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et pour le Tribunal pénal international pour le Rwanda soit dédoublée. Une décision qui a été immédiatement condamnée par certaines ONG (17) comme pouvant remettre en cause le principe d'impartialité qui doit caractériser la justice internationale.

L'ensemble des pressions exercées, tout comme l'absence de soutien à certains appels lancés au Conseil de sécurité, ont souligné les limites politiques à l'action et à l'indépendance d'un procureur international – ces précédents inquiétants plaidant d'une certaine manière en faveur d'une formule de justice internationale à la fois plus pédagogique et moins sujette aux aléas politiques.

(16) *Idem*, p. 202.

(17) *Cf.* par exemple les communiqués de *Human Rights Watch*, disponibles sur le site Internet hrw.org.

LES NOUVEAUX ESPOIRS FONDÉS
DANS LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

L'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2002, du statut de la Cour pénale internationale a largement été rendue possible par le nouveau contexte international prévalant à partir de la fin des années 1980. De même, la soudaine accélération des négociations au sein des Nations Unies, après quatre décennies de blocages, pour parvenir à un texte de compromis, ne peut véritablement s'expliquer qu'au regard de l'ampleur des crimes perpétrés en ex-Yougoslavie et au Rwanda et du choc psychologique qu'ils ont provoqué sur l'opinion publique internationale.

C'est en effet au lendemain de l'effondrement du Mur de Berlin que l'Assemblée générale des Nations Unies, faisant suite à une requête de Trinité-et-Tobago, demande à la Commission du droit international, le 4 décembre 1989, de reprendre ses travaux sur la création d'une juridiction pénale internationale. Le projet de statut présenté en juillet 1994 – en plein génocide rwandais et alors que la guerre fait rage en Croatie et en Bosnie – marque le début du processus devant conduire à l'établissement de la cour sept ans plus tard (18). L'Assemblée générale de l'ONU établissait en décembre 1995, dans le sillage de négociations intergouvernementales conduites au sein d'un comité *ad hoc*, une commission préparatoire chargée de rédiger le texte d'une Convention acceptable par le plus grand nombre et portant création d'une Cour pénale internationale. La Convention, dont le projet de texte sera élaboré sur deux ans par des « Etats pilotes », est adoptée dans le cadre de la conférence pléni-potentiaire qui se réunit à Rome le 17 juillet 1998. En cette occasion, cent vingt Etats votent en faveur du texte, sept se prononcent contre (Bahreïn, Chine, Etats-Unis, Inde, Israël, Qatar et Vietnam) et vingt et un s'abstiennent – parmi lesquels une majorité de pays arabes.

La nouvelle juridiction permanente à vocation universelle est l'émanation d'un traité multilatéral et est donc indépendante des Nations Unies et du Conseil de sécurité, même si, en application de l'article 2 de son statut, elle est liée à celles-ci par un accord approuvé par l'Assemblée des Etats-parties lors de sa première session de septembre 2002.

Ses domaines de compétence touchent les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité ainsi que les crimes de guerre commis à partir du 1^{er} juillet 2002, date d'entrée en vigueur de son statut. Une définition consensuelle du crime d'agression par l'ensemble des Etats n'ayant pas été trouvée lors des négociations du statut de la Cour, c'est à une commission préparatoire qu'a été confiée la mission de la consigner dans un article, qui

(18) Pour une chronologie exhaustive de la création de la juridiction, cf. le site Internet de la Cour pénale internationale www.icc-cpi.int.

devrait être adopté par la suite par le biais d'un amendement. Toute personne âgée de dix-huit ans révolus lors de la survenue des faits incriminés peut théoriquement être poursuivie et, ce, indépendamment de son statut et des fonctions occupées : aucune exonération de responsabilité pénale n'est en effet prévue pour des actions menées dans le cadre de responsabilités officielles (chef d'Etat ou de gouvernement, membre d'un gouvernement ou d'un parlement, *etc.*).

Selon le statut, cette compétence ne saurait s'exercer que si l'Etat sur le territoire duquel un crime a été commis ou dont le responsable du crime est ressortissant, est partie au Traité. Cependant, au cas où une situation est déferée au Procureur par le Conseil de sécurité, en cas de menace ou d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales, aucune condition préalable n'est exigée et la Cour est toujours compétente. Les deux autres cas de saisine possibles sont ceux d'une situation déferée au Procureur par un Etat-partie ou lorsque le Procureur décide, sur la base des informations dont il dispose, de se saisir d'une situation particulière. Il est à noter, autre originalité de la Cour, qu'elle est complémentaire des juridictions pénales nationales et qu'elle se limitera, sur décision des juges, à enquêter et à engager des poursuites uniquement dans les cas où un Etat n'aurait pas la capacité de le faire lui-même ou n'en aurait pas la volonté...

Des voix se sont tôt élevées aux Etats-Unis sur les risques de voir un jour des citoyens (militaires) américains être poursuivis pour des actes commis dans le cadre d'interventions extérieures conduites sur une base unilatérale ou multilatérale. L'administration américaine actuelle considère en effet qu'une instrumentalisation politique de la Cour constitue un danger réel pour ses ressortissants. C'est particulièrement le mode de saisine de la Cour qui autorise, de son propre chef, le Procureur à enquêter et à inculper sur la base d'informations dont il peut disposer, qui est ici visé. Cette prise de position politique peut s'apparenter à un procès d'intention tant sont en réalité nombreux les garde-fous mis en place pour empêcher toute justice partielle. Le fait que le Bureau du Procureur doive obtenir l'autorisation de la Chambre préliminaire pour poursuivre son action, le fait que la justice pénale civile et militaire américaine soit compétente en premier lieu, le fait que le statut de membre permanent des Etats-Unis au sein du Conseil de sécurité soit gage de garanties sont autant d'éléments objectifs sur lesquels William Clinton s'était longuement appesanti pour justifier sa décision de signer la Convention de Rome le 31 décembre 2000. Conscient du fait que la compétence de la Cour l'autorise à juger des citoyens d'Etats non parties – fondement véritable du grief américain –, dans son discours prononcé pour l'occasion, le prédécesseur de George W. Bush soulignait à juste titre qu'en définitive le meilleur moyen pour les Etats-Unis de peser sur

l'évolution de celle-ci et d'éviter la poursuite induite de ressortissants américains était de signer ladite Convention (19).

Le locataire actuel de la Maison-Blanche, qui vient d'être reconduit pour un nouveau mandat, n'est pas, on le sait, de cet avis. Son refus catégorique, pour ne pas dire idéologique, d'envisager qu'un citoyen américain puisse un jour avoir à rendre des comptes à la juridiction pénale internationale l'a conduit à mener une campagne diplomatique musclée pour conclure avec le plus grand nombre de pays possible des accords exonérant les citoyens américains de poursuites. Pressions et menaces politiques et économiques ont été concomitamment utilisées pour forcer la main à certains Etats. De même, les Etats-Unis sont parvenus à obtenir du Conseil de sécurité le vote en 2002 d'une résolution exemptant leurs ressortissants de poursuites de la Cour pénale internationale – et n'ont pas hésité l'année d'après, afin d'obtenir son renouvellement, à menacer d'opposer leur droit de veto à la poursuite de la mission des Nations Unies pour la Bosnie-Herzégovine (MINUBH) (20)...

Si la compétence élargie de la Cour pénale internationale peut indisposer idéologiquement certains gouvernements, parallèlement celle-ci souffre pourtant de limitations de caractère politique à son action. Il faut tout d'abord noter que la Cour ne dispose pas en propre de force de police internationale pour appréhender les suspects ou pour réunir les preuves : de ce fait, son efficacité dépendra très largement de la coopération des Etats, avec les risques réels de se voir « adresser » par certains une fin de non-recevoir (21), le principe de non-ingérence restant en effet en partie présent, comme le rappelle justement le juriste Hervé Ascencio (22)... En outre, le Conseil de sécurité a le pouvoir d'empêcher toute poursuite ou enquête de

(19) «*The Treaty requires that the ICC not supersede or interfere with functioning national judicial systems; that is, the ICC Prosecutor is authorized to take action against a suspect only if the country of nationality is unwilling or unable to investigate allegations of egregious crimes by their national. The U.S. delegation to the Rome Conference worked hard to achieve these limitations, which we believe are essential to the international credibility and success of the ICC. In signing, however, we are not abandoning our concerns about significant flaws in the Treaty. In particular, we are concerned that when the Court comes into existence, it will not only exercise authority over personnel of states that have ratified the Treaty, but also claim jurisdiction over personnel of states that have not. With signature, however, we will be in a position to influence the evolution of the Court. Without signature, we will not. Signature will enhance our ability to further protect U.S. officials from unfounded charges and to achieve the human rights and accountability objectives of the ICC. In fact, in negotiations following the Rome Conference, we have worked effectively to develop procedures that limit the likelihood of politicized prosecutions. For example, US civilian and military negotiators helped to ensure greater precision in the definitions of crimes within the Court's jurisdiction*». Public diplomacy query, Washington File, US Department of State, disponible sur le site Internet usembassy.state.gov/islamabad/www01010302.html.

(20) Cf. Sarah OLIVEIRA, «Cour pénale internationale. Annan critique la demande d'impunité américaine», Radio France Internationale, 18 juin 2004.

(21) L'article 86 prévoit ainsi qu'un Etat-partie peut rejeter une demande d'assistance de la Cour si celle-ci a pour objet la production de documents ou la divulgation d'éléments de preuve qui touchent à sa sécurité nationale. Il y a là un risque d'interprétation pour le moins très large laissé à l'appréciation de l'Etat en question.

(22) Cf. «Symboliquement, un pas est franchi», propos recueillis par Philippe QUILLERIER-LESIEUR, Radio France Internationale, 13 avr. 2002.

la Cour pendant une année, qu'il l'ait ou non saisie lui-même en l'occurrence – une telle exigence pouvant être renouvelée.

VERS DE NOUVELLES FORMES
DE JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE ?

Les coûts financiers fort importants engendrés par les tribunaux *ad hoc* de La Haye et d'Arusha, ajoutés au caractère jugé insuffisamment pédagogique de la justice rendue – l'éloignement excessif des tribunaux *ad hoc* et de la Cour pénale internationale n'offrant en effet pas la meilleure garantie de réconciliation nationale sur le terrain –, ont récemment conduit à la mise sur pied de juridictions mixtes : impliquer la justice nationale, sous supervision internationale, permet la reconnaissance symbolique pour les victimes des crimes commis et l'acceptation de leurs souffrances ; selon les experts, ce nouveau « modèle » de tribunal mixte devrait en outre permettre de rendre une justice plus rapide, plus efficace et moins coûteuse.

C'est au Sierra Leone qu'a été pour la première fois inaugurée cette formule originale. Répondant à une demande du gouvernement sierra-léonais de juin 2000, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1315, a demandé à Kofi Annan d'engager des négociations avec ce dernier afin de mettre sur pied un tribunal spécial chargé de juger les « *principaux responsables de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de certains crimes prévus par le droit sierra-léonais commis depuis le 30 novembre 1996* ». Ce tribunal, officiellement créé en juillet 2002 à la suite d'un accord intervenu entre les Nations Unies et les autorités nationales et ratifié par le Parlement, fait partie du système judiciaire sierra-léonais. Il reçoit néanmoins un fort soutien international, *via* un *Management Committee* qui réunit les représentants de nombreux Etats, dont le Nigeria voisin et les Etats-Unis. En vertu de l'accord, le Secrétaire général des Nations Unies a nommé cinq juges sur les huit que comptent les deux chambres, de même que le procureur – le procureur adjoint et les trois autres juges étant quant à eux désignés par les autorités gouvernementales. Quoiqu'il soit encore trop tôt pour juger du bilan de ce tribunal spécial, on notera qu'une quinzaine de personnes ont d'ores et déjà été inculpées par le procureur, dont l'ancien Président libérien Charles Taylor (23) en exil au Nigeria et les principaux leaders des groupes armés (*Revolutionary United Front, Armed Forces Revolutionary Council, Civil Defense Forces*).

Au Cambodge, où plus du quart de la population a été décimée sous les Khmers rouges entre 1975 et 1979, des négociations difficiles ont débuté

(23) Cf. Human Rights Watch, *Sierra Leone : Landmark Rulings Advance Justice. Charles Taylor Not Immune from Prosecution, Child Recruitment a Punishable Crime*, New York, 31 mai 2004.

avec les Nations Unies dès 1999 pour trouver une formule permettant de juger leurs auteurs par la justice nationale, avec une implication forte de la communauté internationale. Après le rejet par le gouvernement de la création d'un tribunal international, au motif que celui-ci constituerait une atteinte inadmissible à sa souveraineté, un accord (24) est enfin trouvé avec les Nations Unies en mars 2003 portant création de «*chambres extraordinaires*» qui doivent être mises sur pied par une loi cambodgienne et être intégrées aux tribunaux existants. Là aussi est prévue une mixité d'origine des juges au sein des deux chambres extraordinaires – chambre de première instance et chambre de la Cour suprême (au total cinq juges internationaux choisis sur une liste de sept noms proposée par le Secrétaire général des Nations Unies et sept Cambodgiens) – de l'accusation et de l'administration. Les premiers procès pourraient débiter fin 2005 ou début 2006.

Au Timor, le tribunal mixte national et onusien – en charge de poursuivre les responsables des atrocités commises en amont et en aval du référendum sur l'indépendance d'août 1999 par les militaires et miliciens indonésiens – s'est heurté à l'absence de coopération de Djakarta. L'inculpation, le 24 février 2003, de quatre généraux (dont l'ancien ministre de la Défense, le général Wiranto), de trois colonels et de l'ancien gouverneur de Timor était tout simplement ignorée par les plus hautes autorités indonésiennes (25). Dans le même temps, le tribunal *ad hoc* créé par ces dernières pour juger les auteurs indonésiens de crimes à Timor était fortement critiqué par la communauté internationale pour les insuffisances observées lors du procès organisé, celles-ci ayant «*compromis la crédibilité des jugements qui ne sont pas à la mesure de la gravité des crimes commis*» (26)...

Une lutte efficace et générale contre toutes les formes d'impunité pour les crimes les plus graves contre l'espèce humaine devrait sans aucun doute passer par une complémentarité d'action entre les juridictions pénales internationales, les juridictions mixtes et les juridictions nationales d'Etats exerçant la compétence universelle. Basée sur l'idée que l'humanité partagée devrait en soi suffire à justifier la poursuite des auteurs des crimes les plus odieux – et fondée juridiquement sur les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977, mais aussi sur la Convention contre la Torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants –, cette dernière autorise un Etat à déroger aux principes classiques de territorialité et de personnalité. C'est ainsi que la Belgique, qui l'a incorporée dans sa législation en 1993 et 1999, a pu poursuivre les auteurs

(24) A/RES/57/228 B.

(25) Cf. Human Rights Watch, *Indonesia Should Hand Over the « East Timor 8 »*, New York, 26 fév. 2003.

(26) Cf. «Timor Leste. Tribunal spécial chargé de juger les violations des droits de l'homme. Déclaration de la Présidence au nom de l'Union Européenne», Bruxelles, 6 août 2003.

de crimes commis à l'étranger (27) – à l'instar de Rwandais jugés à Bruxelles pour leur participation au génocide de 1994. L'arrestation d'Augusto Pinochet à Londres le 16 octobre 1998 procède de la même logique, de même que les poursuites intentées contre ce dernier en Espagne et dans d'autres Etats.

Pour autant, ce qui a été salué par bon nombre d'ONG comme un progrès dans la lutte internationale contre l'impunité s'est tôt heurté à d'importantes restrictions. C'est ainsi que le 14 février 2002, la Cour internationale de justice rendait un avis défavorable à la Belgique dans une affaire qui l'opposait à la République démocratique du Congo, à propos de la licéité d'un mandat d'arrêt international délivré contre le ministre congolais des Affaires étrangères alors en fonction. Selon les ONG spécialisées, cette décision pourrait ainsi conduire à remettre en cause l'exercice, par les juridictions nationales, de la compétence universelle et marquer de la sorte un recul dans la lutte contre l'impunité. Suite logique de cet arrêt et/ou conséquence d'intenses «*pressions et menaces de l'Administration Bush conjuguées à une absence totale de solidarité européenne sur ce sujet*» (28), à l'été 2003, la Belgique réformait dans un sens beaucoup plus restrictif les ambitions qui étaient exprimées dans sa loi de compétence universelle...

(27) Sur ce point, *Amnesty International* précise : "Belgian legislation enacted in 1993 and 1999 makes specific provision for Belgian courts to exercise universal jurisdiction over war crimes in international and non-international armed conflict, genocide and crimes against humanity, including torture. Since 1998, in the context of this legislation, a number of criminal complaints have been lodged with the Belgian courts. Criminal investigations have been initiated against leaders and prominent members of past and present administrations of various foreign states including Chile, Cambodia, Chad, Iran, Morocco, Democratic Republic of the Congo, Guatemala and Rwanda. In June 2001, following Belgium's first trial based on universal jurisdiction, the Brussels Court of Assizes convicted four Rwandese nationals, resident in the country, of war crimes committed in the context of the 1994 genocide in Rwanda". In *End impunity. Justice for the victims of torture*, Londres, 2001, p. 97.

(28) «Compétence universelle en Belgique : recul pour la lutte contre l'impunité», *Human Rights Watch*, Bruxelles, 1^{er} août 2003.