

Effectivité et responsabilité pénale individuelle

Les défis d'arrêter, d'extrader et d'amener devant la justice des suspects de crimes internationaux recherchés par la CPI et les cours nationales

par

Dick Marty

Conseiller aux Etats (Suisse) et Membre de l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe

« Une injustice commise quelque part est une menace pour la justice dans le monde entier », ces paroles de Martin Luther King expriment admirablement la nécessité et le fondement d'une justice internationale. Les exemples des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo sont bien connus : il s'agissait de ne pas laisser impunis des crimes horribles, mais aussi d'empêcher que la barbarie se poursuive dans une longue séquelle de vengeances, nécessairement iniques et injustes. Ces procès sont importants parce qu'ils ont aussi sanctionné le principe que la guerre, les fonctions assumées dans l'armée et les rapports hiérarchiques ne constituaient pas un motif d'immunité et ne sauraient simplement effacer la responsabilité individuelle. Ces tribunaux présentaient néanmoins une faiblesse intrinsèque, celle d'être, ou en tout cas d'apparaître, comme l'expression de la « justice des vainqueurs ». Indépendamment de la qualité de la justice administrée, la légitimité et l'indépendance de ces tribunaux ont été contestées et sont effectivement contestables.

L'indépendance du juge implique deux composantes : tout d'abord sa capacité de juger objectivement, sans se laisser influencer par des tiers et sans se laisser prendre par les émotions du moment ; d'autre part, ce même juge doit apparaître aux justiciables comme une instance vraiment indépendante. Etre indépendant et apparaître comme tel sont deux notions indissociables du juge et d'une justice crédible. Indépendamment de la qualité du travail accompli par les magistrats de Nuremberg et de Tokyo, ces tribunaux ne satisfaisaient pas toutes les exigences d'une justice vraiment indépendante et ne pouvaient ainsi échapper à la critique d'être l'expression d'une justice unilatérale, celle des vainqueurs. On est ainsi en droit de se demander si les bombardements effectués par les Alliés, les derniers jours de la guerre, sur Dresde et d'autres villes allemandes, qui ne présentaient aucun intérêt militaire, n'ont pas été finalement des crimes de guerre impunis. Il est néanmoins indiscutable que ces tribunaux ont constitué une étape fondamentale dans le difficile cheminement de la justice internationale et de la lutte contre l'impunité.

Les atrocités commises à l'occasion de conflits armés ont induit plusieurs états à se doter de normes assurant à leur juridiction nationale une compétence universelle pour poursuivre les crimes les plus graves commis aussi dans d'autres pays. Cela est cependant insuffisant. La justice

nationale n'est pas très incline à s'occuper d'affaires qui ne concernent pas directement son propre pays et ses propres citoyens ; elle n'en a d'ailleurs souvent ni la capacité ni les moyens pour le faire. Bref, malgré ces progrès significatifs, la poursuite des criminels de guerre continue à poser de grands problèmes et trop, beaucoup trop de criminels de guerre continuent à jouir de l'impunité. L'impunité est intolérable et scandaleuse parce qu'elle constitue en fait un crime odieux de plus contre les victimes et leurs survivants, elle représente un obstacle insurmontable à la réconciliation, elle favorise le révisionnisme et prive les générations futures de témoignages crédibles.

L'institution de l'Organisation de Nations Unies (ONU) a créé les conditions, surtout elle a suscité l'espoir, de pouvoir affronter d'une façon coordonnée et selon des règles transparentes les grands problèmes du monde, comme le maintien de la paix, la lutte contre l'injustice et l'impunité. Si l'ONU constitue aujourd'hui une plateforme internationale indispensable il est incontestable qu'elle présente encore d'importantes faiblesses ; il suffit de penser au fonctionnement du Conseil de sécurité et aux pouvoirs exorbitants qui sont reconnus à une petite poignée d'Etats par rapport à tous les autres membres. Ce déséquilibre se reflète négativement dans divers secteurs d'activité, également dans le domaine de la justice, où le principe de l'égalité de traitement est bien loin d'être appliqué. Ces dernières années, dans le cadre dit de la « guerre contre le terrorisme », le Conseil de sécurité – hélas, imité par le Conseil de l'Union Européenne – a pris, par le biais de « listes noires » et sur la base de simples soupçons, des sanctions restreignant gravement la liberté individuelle de très nombreuses personnes, privées des droits les plus élémentaires reconnus aussi au pire des criminels dans le cadre d'une procédure équitable.

La création du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie (TPY) ainsi que celui pour le Rwanda (TPR), institués par le Conseil de sécurité en 1993 et 1994, a constitué une réponse nécessaire aux atrocités commises dans ces régions, même si leur organisation et leur fonctionnement suscitent un jugement assez nuancé. Il s'agit incontestablement d'une étape importante dans la lente et difficile marche vers une véritable justice internationale. Ces tribunaux n'échappent cependant pas au soupçon d'une « *justice des vainqueurs* ». Comment prétendre que les Serbes puissent accepter sans aucune réserve un tribunal qui a été imposé par ces mêmes puissances qui ont bombardé leur pays sans l'autorisation du Conseil de sécurité, et donc en violation du droit international ? Comment leur expliquer que des tribunaux analogues n'ont pas été créés à la suite des violences et des atrocités commises contre les populations civiles lors des conflits en Algérie, au Vietnam, dans le Golfe, au Liban, en Tchétchénie ou à Gaza ? Comment ne pas penser, dès lors, que les principes de justice se déclinent différemment selon qu'il s'agisse ou pas d'une puissance avec droit de veto au Conseil de sécurité ou d'un pays très proche de ces derniers ? Le

fait même qu'on puisse se poser ces questions, auxquelles il faut bien reconnaître qu'il n'est pas aisé de donner une réponse satisfaisante, contribue à affaiblir ces institutions judiciaires ainsi que leur crédibilité. Une autre critique que l'on peut adresser à ces tribunaux est le système judiciaire imposé. Pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda on a ainsi choisi une procédure anglo-saxonne, bien différente des règles et des coutumes des pays concernés. En ce cas également, le choix est la conséquence d'un rapport de force plutôt qu'une décision fondée sur des critères objectifs.

Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, institué en 2002 par le Secrétaire général de l'ONU sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité de 2000 jouit d'une légitimité plus évidente. Le tribunal est appelé à juger les principaux responsables des crimes commis pendant la guerre civile qui a dévasté le pays. Contrairement au TPY et au TPR qui ont leur siège respectivement à La Haye et à Arusha, le tribunal spécial pour la Sierra Leone se trouve dans le pays même où les crimes ont été commis. Autre particularité significative, cette juridiction est de nature mixte car elle intègre le droit sierra léonais et le droit international. Il saute aux yeux qu'une telle justice est plus proche des justiciables et est ainsi susceptible de jouir d'une plus grande crédibilité. Rappelons encore l'existence tribunal spécial du Liban, siégeant à La Haye, créé en 2005 à la suite de l'assassinat de Rafiq Hariri.

Après de très longues discussions, en 1998 à Rome on a finalement trouvé un accord sur la création d'une Cour pénale internationale (CPI). Son caractère de juridiction permanente écarte d'emblée le soupçon d'une « *justice des vainqueurs* », soupçon auquel échappent difficilement, comme nous l'avons vu, les tribunaux ad hoc, créés après la commission des crimes. La CPI a suscité de très grands espoirs : finalement une juridiction internationale universelle à même d'intervenir contre les criminels de guerre partout dans le monde chaque fois que la justice nationale n'est pas en mesure ou ne veut pas intervenir pour accomplir son devoir d'une façon compétente et indépendante. Le traité de Rome constitue indiscutablement une étape fondamentale dans l'histoire de la justice internationale. La CPI est, en effet, la première institution judiciaire indépendante et permanente de tous les temps qui soit habilitée à juger des personnes physiques accusées de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Elle repose sur la complémentarité, c'est-à-dire qu'elle vise à permettre aux Etats d'enquêter sur ces crimes et de poursuivre leurs auteurs, en n'exerçant sa juridiction qu'en dernier ressort. Les Etats membres du Traité de Rome ont atteint désormais le nombre de 110. Un beau succès, mais un succès encore très et trop partiel. Des Etats importants, parmi ceux-ci plusieurs engagés en des conflits armés, n'ont toujours pas ratifié le Traité. Citons les Etats-Unis, la Russie, la Chine – trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ! – Israël, la Turquie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et beaucoup d'autres.

Il est juste de rappeler que c'est l'Afrique qui est la région la plus représentée parmi les Etats membres de la CPI.

L'absence d'importants Etats compromet l'efficacité de la CPI, c'est évident. Le risque est ainsi que la justice internationale ne s'adresse qu'aux plus faibles et épargne les plus forts. Force est de constater que les quatre premières affaires se réfèrent à l'Afrique. Il s'agit indiscutablement d'atrocités graves et l'intervention de la justice internationale n'était pas seulement justifiée mais aussi nécessaire. Mais n'y a-t-il vraiment pas d'autres situations dans d'autres régions du monde qui auraient exigé une même réaction ? Une justice à deux vitesses n'est, en fait, rien d'autre que la négation même de la notion de justice.

Comment promouvoir la crédibilité de la justice internationale si on l'impose aux autres, tout en se soustrayant soi-même à ces mécanismes ? Il est ainsi regrettable que les Etats-Unis, une des principales puissances du monde et longtemps exemple de démocratie et de respect des libertés individuelles, n'aient pas seulement refusé de ratifier le Traité de Rome, mais également tenté d'imposer et conclu des accord bilatéraux d'immunité pour soustraire les citoyens américains à la juridiction de la CPI. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a estimé, dans sa Résolution 1300 (paragraphe 10), que ces accords d'immunité bilatéraux ne sont pas acceptables en vertu du droit international régissant les traités, notamment la Convention de Vienne sur le droit des traités qui stipule que les Etats doivent s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but. Or, l'objet et le but du Traité de la CPI sont de traduire en justice les responsables des crimes les plus graves contre l'humanité, sans tenir compte de leur nationalité. Par conséquent, les accords qui empêcheraient la Cour d'exercer cette fonction complémentaire vont à l'encontre de l'objet et du but du Traité de la CPI. En outre, en vertu de l'article 86 du Traité de la CPI, les Etats parties au Statut de Rome ont l'obligation générale de coopérer pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites que celle-ci mène concernant les crimes relevant de sa compétence. L'article 27 du Traité précise même que «ce Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle».

La collaboration avec la CPI et son indépendance par rapport à la politique sont des prémisses essentielles pour assurer l'efficacité et la crédibilité de la justice internationale. A cet égard l'expérience du TPY n'est pas très rassurante. Les interférences politiques, notamment sur l'activité du Ministère public, ont été assez fréquentes et la collaboration prêtée par les puissances engagées sur le terrain sélective. Dans le long et difficile cheminement de l'élaboration du statut de la CPI il a fallu continuellement veiller à rechercher un compromis entre l'exigence d'assurer des standards d'une justice acceptable et la nécessité de pouvoir compter sur le plus grand nombre possible d'adhésions d'Etats. L'agenda politique n'a pas nécessairement les mêmes intérêts et les mêmes priorités de la

justice. Ne pas arrêter un chef de guerre, contre lequel existent des preuves évidentes de crimes gravissimes et ne pas le remettre à la justice peut être une décision prise par l'autorité politique – l'exemple n'est nullement académique – sous prétexte que cela faciliterait le processus de paix ; une telle démarche de la part de la politique serait contraire aux règles fondamentales d'un état fondé sur le droit, comme le principe de l'égalité devant la loi et l'impératif de ne pas tolérer l'impunité. Le raisonnement d'opportunité politique de soustraire des criminels aux tribunaux ne peut avoir tout au plus – et encore ! – qu'une valeur temporaire et très aléatoire. Il ne peut y avoir en effet de véritable réconciliation et de paix durable si on ne cherche pas la vérité sur ce qui s'est passé et on n'établit pas la responsabilité de ceux qui ont agi ou qui ont laissé faire.

Avec l'institution de la CPI la justice internationale – et la justice tout court – a fait des progrès considérables. La lutte contre l'impunité est toutefois encore loin d'être gagnée. Trop d'Etats – et quels Etats ! – sont encore absents pour pouvoir parler d'une juridiction vraiment universelle ; l'indépendance de la Cour des instances politiques et des intrigues diplomatiques est encore très imparfaite et les mécanismes de collaboration avec les Etats doivent être considérablement renforcés. Il est également nécessaire que la justice soit administrée aussi près que possible des justiciables et que l'on respecte leur perception du droit et leur sensibilité juridique. Il faut absolument éviter que la justice internationale soit ressentie comme une nouvelle forme de colonialisme, cela d'autant plus que les quatre affaires qui occupent actuellement la CPI concernent exclusivement des événements qui se sont passés en Afrique. Les Etats Africains ont massivement adhéré au traité de Rome, en faisant ainsi preuve de grande maturité et de responsabilité. Que les autres Etats se rappellent bien que la justice exigée pour les autres n'a de valeur que si on est prêt à s'y soumettre soi-même. La justice n'est ni une option ni un luxe, c'est tout simplement la condition préalable pour que les hommes et les femmes de ce monde puissent vivre en harmonie. L'impunité, le déni de justice sont toujours une injustice ; et l'injustice est toujours l'alliée la plus précieuse de la violence. S'engager pour la justice c'est donc lutter contre la violence et c'est œuvrer pour la paix.