

Justice pénale internationale: de la période héroïque aux temps prosaïques

Antoine Garapon

Secrétaire général de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ)

Joël Hubrecht

Chargé de mission à l'IHEJ

mars 2007

L'idée de justice pénale internationale est née, au XXe siècle, de l'espoir de relever le monde de l'effondrement des deux conflits de 1914 et 1939. Son ambition fut clairement affirmée par le discours, à la tonalité prophétique, tenu par le Procureur Jackson à l'ouverture du procès de Nuremberg : juger l'histoire et ne pas laisser la barbarie impunie. L'institutionnalisation de cette idée avec l'entrée en vigueur du Statut de Rome le 1er juillet 2002 puis avec l'inauguration de la Cour pénale internationale (CPI) le 11 mars 2003 - et l'effet affadissant du droit - en ont fait oublier la radicale nouveauté. La création de la Cour était une fin en soi : on n'attendait en effet pas d'elle qu'elle apaise effectivement la violence du monde mais qu'elle lui oppose une volonté négatrice. Comme toute

institution, la justice pénale internationale est donc d'abord l'affirmation d'une idée. C'est pourquoi les discours et les textes qui l'ont instituée avaient une valeur "poétique" dans au moins deux sens du terme : parce qu'ils créaient¹ tout d'abord ex nihilo une nouvelle attente de justice et parce qu'ensuite, en donnant sur la scène internationale un sens à une action orpheline de ses grands récits mythiques, ils illuminaient d'une lumière nouvelle un monde souillé par le crime de masse. Un tel statut était confortable tant que cette justice se cantonnait dans le registre symbolique : il risque de devenir écrasant lorsqu'on attend de cette justice qu'elle se montre effective, qu'il lui faut non plus parler au futur mais au présent, temps particulièrement ingrat à conjuguer parce qu'il oblige à s'accorder à la prose de la vie internationale.

Nous voici donc à l'articulation de ces deux moments, où l'ambition se nourrit du souvenir des combats, gagnés parfois de manière inespérée (qui aurait songé à une inauguration si rapide de la CPI ? voterait-on aujourd'hui encore le traité de Rome ?), sans être encore confrontée à un bilan argumenté. Ne nous trompons pas d'époque et de bataille car les arguments déployés pour la période héroïque ne sont pas les mêmes qui conviennent aujourd'hui. Un double écueil menace la CPI : d'un côté celui de l'isolement superbe au-dessus des contingences de la vie internationale, du refus de se frotter à la complexité du réel et de s'insérer dans un champ politique qui la déborde ; de l'autre celui de perdre le sens de son idéal, d'oublier cette nature "poétique" originelle et par conséquent de se dénaturer. C'est autour de cette tension que se noue aussi toute l'ambiguïté du rapport entre l'action politique et la justice internationale.

LA CONFRONTATION À LA RÉALITÉ PROSAÏQUE DES CONFLITS

Pendant la période héroïque, le combat pour l'existence de la justice pénale internationale masquait certains problèmes qui apparaissent seulement maintenant. Au fur et à mesure qu'elle se pose comme un élément de la nouvelle régulation internationale - sans être le

1. Etymologiquement, *poièn* veut dire en grec créer.

seul ni sans doute le plus déterminant -, elle découvre la complexité de sa tâche. Elle doit intervenir non plus a posteriori comme à Nuremberg et à Tokyo mais en temps réel, au milieu du fracas des armes ou en marge des négociations de la diplomatie. L'intrication dans le champ politique est le salaire de son ambition. De quel poids va peser sa parole face à la réalité prosaïque du monde, encore plus chaotique, plus violente et moins organisée que la réalité interne à laquelle les juridictions nationales peinent à faire face ? D'autant qu'elle n'a pas un seul sergent pour exécuter ses décisions et ses arrêts !

La force de la justice pénale internationale n'est cependant pas dans ses divisions - elle n'a que celles qu'on lui prête ! -, ni même dans la contrainte du droit mais dans le suffrage qu'elle recueille dans les esprits, c'est-à-dire l'opinion. Pour ne pas perdre cette estime publique, la fin de la période héroïque contraint la Cour à porter différemment sa parole “poétique” sur le monde. Il est en effet dans la nature de la justice pénale internationale d'être indissociablement symbolique et opératoire. Or, ces deux fonctions peuvent entrer en conflit. D'un point de vue opératoire, la justice pénale internationale est difficile à manier, voire parfois encombrante : sur le terrain elle peut compliquer la tâche de la diplomatie ou des militaires. Si les Etats l'ont créée, c'est bien qu'elle répond à un besoin, mais ce besoin est avant tout d'ordre symbolique, c'est-à-dire de l'ordre du sens, de l'idéal, de ce qui mobilise aussi bien des soldats que des militants d'ONG. Elle ne va pas ainsi servir directement la cause de la paix mais agir indirectement sur l'opinion publique, sur le sens de l'intervention et de la reconstruction, sur la refondation de la politique après un conflit.

Une légitimité au recours à la force

“La première des asymétries, déclare un officier chargé d'une mission de maintien de la paix en Afrique², reste celle du droit. Chaque marsouin est comptable de ses actes. Nos adversaires le sont beaucoup moins”. Le dilemme qui se pose est le suivant : l'emploi d'une force militaire immodérée peut paraître efficace mais est inacceptable, celui d'une force modérée est plus acceptable

2. Colonel Patrick Destremau, “A la recherche du succès en Afrique de l'Ouest”, *Inflexions*, Documentation française, février 2006, n°2, p. 130.

mais risque d'être inefficace. L'administration Bush a tenté de résoudre ce dilemme en se déliant des contraintes du droit, déclarant les Conventions de Genève "obsolètes" dans les nouveaux conflits asymétriques. Au risque de perdre sur un double front : celui des armes et celui de l'opinion. L'Amérique a fini par payer au prix fort en perte d'influence morale sur le monde, cet arbitrage pour l'opérateur contre le symbolique. D'autant que l'administration a été désavouée en interne par la censure (partielle) de la Cour suprême le 29 juin 2006. Le spectacle affligeant donné par le procès de Saddam Hussein en Irak et les effets contre-productifs de la campagne anti-CPI, campagne menée dans le cadre de la "Stratégie de sécurité nationale"³ adoptée en septembre 2002 avec la prise de mesures comme l'*American Service-members' Protection Act* (ASPA)⁴, ont conduits l'administration Bush à infléchir sa position : John Bellinger, le conseiller juridique de Condoleezza Rice, dans une interview donnée au *Wall Street Journal* le 14 juin 2006, reconnaît que "la CPI a un rôle à jouer dans le système de justice internationale"; l'ambassadeur américain en Ouganda soutient publiquement les inculpations par la CPI de cinq chefs de la guérilla; le sénateur républicain John McCain, candidat à l'investiture, défend l'adhésion de son pays à la CPI⁵. L'opinion publique américaine apparaît d'ores et déjà convaincue : 74% des Américains pensent que les Etats-Unis devraient participer à la CPI⁶. Même si la ratification n'est pas acquise dans l'immédiat, il devient de plus en plus difficilement tenable de se déclarer en même temps offusqués par les crimes de masse mais contre la CPI. C'est ainsi que les Etats-Unis se sont abstenus lors de l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1593 du 31 mars 2005, saisissant le Procureur de la CPI de la situation au Darfour. Enfin, il faut souligner que la pertinence des accords bilatéraux d'immunité - ceux par lesquels les Etats-Unis obtiennent des pays avec lesquels ils traitent la garantie que leurs ressortissants ne seront pas extradés - a été à son tour remise en cause, après que les sanctions en matière d'aide militaire ou diplomatique contre les pays refusant de signer de tels accords aient généré dans les pays concernés des coopérations de substitution avec des Etats concurrents comme la Chine.

3. Cf. **National Security Strategy of the United States of America, Septembre 2002**, p. 34 (disponible sur www.whitehouse.gov/nsc/ns_s.pdf)

4. Ce texte est disponible sur www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/23425.htm.

5. Voir les articles "International Criminal Court : Let the child live" (art.), *The Economist*, 25 janvier 2007 et Nora Boustany, "A shift in the debate on International Court" (art.), *Washington Post*, 7 novembre 2006. Voir aussi Pierre Hazan, "Le pragmatisme forcé de Washington" (art.), *International Justice Tribune*, n°54, 9 octobre 2006.

6. Une enquête d'opinion publiée en mai 2006 par l'université du Maryland, dans le cadre du Program on International Policy Attitudes (PIPA) confirme celles menées en 2002 et 2004 par le Chicago Council on Foreign Relations.

Le Statut de Rome avait suscité les plus grandes réserves parmi les états-majors militaires. Un amendement transitoire, le fameux article 124 qui permet à un Etat de refuser pendant une période de sept ans la compétence de la CPI pour les crimes de guerre, constituait une exigence du ministère de la défense français. Or, depuis bientôt cinq années que le Statut de Rome est entré en vigueur, seule la Colombie a aussi demandé de pouvoir bénéficier de cette clause qui, en pratique, ne s'est jamais avérée nécessaire. Bien que les tensions n'aient cessé de croître sur les théâtres d'opération en Afrique ou au Proche-Orient, y compris dans d'anciennes colonies françaises ou chez des alliés privilégiés, la méfiance des militaires français est allée en se réduisant. Comment expliquer cette conversion ? Le rejet par le procureur Ocampo des plaintes déposées auprès de la CPI contre des soldats anglais en Irak a sans doute compté⁷. Mais plus profondément, peut-être les militaires ont-ils compris que le respect du droit humanitaire, aussi contraignant soit-il, donnait sens à nombre de nouvelles formes d'intervention militaire. La formation éthique est d'ailleurs l'un “des axes majeurs de la récente réforme de l'Ecole spéciale militaire de Saint Cyr” qui permet d'accompagner “la réhabilitation du militaire” et son adaptation aux nouvelles contraintes d'un “monde en désordre”⁸. Une autre explication - mais est-elle si différente ? - peut être recherchée dans les propos de la ministre de la Défense, Michelle Alliot-Marie, lors de l'inculpation pour “complicité d'homicide volontaire” du général Poncet, ancien responsable de la force Licorne en Côte d'Ivoire, pour la mort d'un suspect placé en état d'arrestation : “Il est de mon devoir lorsqu'il y a des manquements de prendre des mesures. Il en va de l'image de nos armées”⁹. Un tel souci apparaîtra bien futile aux réalistes qui rappelleront, non sans raison, que les guerres sont des rapports objectifs entre les peuples, une comparaison de forces. Sauf qu'avec le siècle, nous avons aussi changé de monde et que la guerre classique se fait de plus en plus rare. Peut-être même avons-nous changé de forme politique et ils ont tort de sous-estimer l'importance de ces facteurs dans nos sociétés qui évoluent de plus en plus vers des démocraties d'opinion. Le sens du sacrifice pour la patrie s'est mué en interrogation sur le paradoxe de tuer pour les droits de l'homme : c'est donc aux mutations profondes du théologico-politique que vont puiser ces questions. Comme

7. L'argumentaire, rendu le 10 février 2006, est disponible sur : www.icc-cpi.int/library/organs/otp/0TP_Letter_to_senders_re_Irak_9_February_2006_Fr.pdf

8. Bertrand Cavallier et Anne Mandeville, “La renaissance du système militaire comme acteur essentiel de la fonction de police globale contemporaine” (art.), *Inflexions*, octobre-décembre 2006, n°4, p. 63.

9. Citée par Monique Mas pour RFI : www.rfi.fr/actu/fr/articles/070/article_39272.asp. Voir aussi le discours du ministre de la Défense à l'Ecole de guerre en décembre 2006, en présence de Carla del Ponte.

l'écrit Frédéric Gros en opposant la configuration ancienne de la guerre et les nouveaux états de violence, "Il n'y a plus d'ennemis singuliers se faisant face, mais des agents de l'universel contre des facteurs localisés de perturbation. L'intervention suppose la fiction d'une communauté de valeurs et d'un ordre bon pour tous"¹⁰.

Un instrument pour hâter la paix ?

Ce n'est pas uniquement le principe du droit pénal humanitaire qui est en question mais aussi les modalités de son application. "Je suis convaincu, dit le Général Bertrand de Lapresle, que certaines interpellations du Tribunal pénal international, certainement justifiées au fond, ont été rendues publiques à des moments particulièrement mal choisis, et ont, au moins provisoirement, sensiblement retardé le règlement de la crise considérée"¹¹. Cette critique rejoint celle, récurrente, de nombreux diplomates. Or, dans la mesure où la CPI se donne explicitement comme ambition la poursuite des plus hauts responsables, elle visera inmanquablement des personnalités de poids avec lesquels les diplomates ont été ou sont en relation. Les effets politiques générés font toujours l'objet d'appréciations divergentes. D'un côté, la peur du procès peut faire revenir des chefs de guerre à la table des négociations mais, de l'autre, en rendant impossible l'impunité que ces derniers sont venus y chercher, elle prive les négociateurs d'un puissant levier, l'amnistie. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en Ouganda.

De la même manière, la saisine de la CPI sur le Darfour était destinée dans un premier temps à exercer une pression sur le pouvoir à Khartoum mais, déplorait Kofi Anan dans son rapport du mois d'octobre 2006, "c'est à une recrudescence de la violence et à une polarisation plus grande que nous assistons"¹². Peut-on cependant en tenir rigueur à la CPI ? Surtout, si on considère les trois années précédentes de négociations stériles à propos du Darfour et les violations répétées des accords signés en septembre 2003 puis en avril 2004, à une époque où la CPI n'entrait pas encore en ligne de compte, ne doit-on pas considérer que les criminels de guerre sont rarement fiables et que leurs promesses de paix finissent presque toujours par se réduire à de courtes trêves de circonstance ?

10. Voir Frédéric Gros, *Etats de violence. Essai sur la fin de la guerre*, Gallimard, 2006, p. 233.

11. Bertrand de Lapresle, "Conséquences et perspectives d'un cadre international pour les opérations militaires", *Inflexions*, février 2006, n°2, p. 105, note 8.

12. Service d'information des Nations Unies : www.un.org/apps/newsFr/printnewsF.asp?nid=13038.

Dans les Balkans, les inculpations les plus significatives ont été lancées seulement quand la détérioration de la situation et la rage des combats étaient telles que la voie diplomatique était dans l'impasse. Elles sont apparues comme un des événements majeurs précédant la sortie de crise : inculpation publique des chefs militaire et politique bosno-serbes, Karadzic et Mladic, en juillet 1995, avant les accords de paix de Dayton en novembre, puis inculpation de Milosevic en juin 1999, deux jours avant sa capitulation. Le nombre limité d'inculpations lancées par la CPI, et la faculté qu'elle a de ne pas les rendre publiques immédiatement, laissent ouvert un large éventail de possibilités pour aménager des processus négociés de paix et de réconciliation. De la même manière que, dans le conflit, la justice pénale internationale interdit aux militaires d'employer certaines tactiques, jugées trop meurtrières, même si celles-ci pourraient assurer une victoire rapide, dans la sortie de crise, elle interdit aux diplomates de s'appuyer sur certains interlocuteurs, jugés trop entachés par la commission des crimes, même s'ils paraissent en mesure d'assurer une trêve immédiate. Les inculpations de la CPI ferment quelques portes à la négociation, mais pas toutes et seulement les plus inacceptables (amnistie totale et inconditionnelle).

Mais qu'est-ce qui garantit un usage vertueux et coordonné de l'appareil judiciaire ? Rien n'oblige la Cour pénale internationale d'attendre que les voies de la négociation s'enfoncent dans l'impasse pour intervenir. Elle n'accepterait évidemment pas de se voir reléguée dans une position d'ultime recours, suspendue à l'agenda diplomatique, sans compter qu'il ne manquerait pas de se trouver toujours quelqu'un pour prôner une possible relance des négociations. L'entrée en scène de la CPI pourrait bien troubler la traditionnelle prééminence du politique sur le judiciaire. Non pour l'inverser systématiquement mais pour les croiser. Ainsi la division politique du Bureau du Procureur n'analyse pas les vues du Conseil de sécurité et des pays de la région pour déterminer sa stratégie. Elle les prend en compte une fois la stratégie de la Cour établie, et seulement pour mieux pouvoir l'expliquer et la présenter à ses interlocuteurs¹³. Ni l'indépendance que le Procureur et les juges revendiquent, ni le pouvoir de décision pour définir son calendrier, n'interdisent pour autant, selon nous, une concertation préalable.

Un préalable pour et un objectif de la reconstruction

Après la fin du conflit, la justice pénale internationale continue de jouer un rôle dans la reconstruction et doit donc accorder son action avec celle des autres acteurs de la reconstruction que sont les organisations internationales (ONU, HCR, organisations régionales), les gouvernements locaux et les ONG. Le premier aspect concerne le recueil d'informations. La présence des représentants de l'ONU et des casques bleus dans nombre de zones de crise place l'Organisation au premier plan¹⁴. D'abord en ce qui concerne d'éventuels témoignages d'exaction. Le personnel de l'ONU, contrairement aux agents du CICR, ne bénéficie pas d'une immunité de témoignage. Pour certains types de renseignements, il est possible de passer par des voies relativement discrètes, mais si le témoignage est direct et important, le Procureur aura besoin de venir faire témoigner des agents de l'ONU. Cela pourrait les exposer sur le terrain à des représailles ou compliquer leur tâche. Le second aspect tient à l'exécution des mandats d'arrêts qui, elle non plus, n'est pas sans risque. La collaboration entre la Cour et des partenaires comme Interpol ou Europol est nécessaire. La création d'une "Task force" au sein des opérations de la paix (afin d'amoinrir les retombées négatives en cas d'incidents), voire la constitution d'une coalition d'Etats prête à envoyer des unités spéciales expérimentées (en concertation avec les autorités locales) pourraient aussi permettre d'augmenter les chances de succès.

Eric Chevallier, conseiller politique du représentant de l'ONU au Kosovo entre 1999 et 2001, ne cache pas que les missions de consolidation de la paix affichent des "objectifs souvent contradictoires", aux "temporalités difficilement conciliables", reconnaissant que "par exemple, justice et stabilisation politique ne vont pas forcément de pairs. Or ce sont souvent deux objectifs majeurs affichés simultanément, comme si ils allaient de soi ensemble"¹⁵. L'assassinat du premier ministre réformateur serbe Zoran Djindjic, en mars 2003, sous les balles d'un tireur qui dira plus tard, au moment de son arrestation, avoir voulu le punir pour sa politique de collaboration avec le TPIY, l'a tragiquement démontré. Bien qu'on puisse considérer que le véritable problème concernait moins le

13. Entretien du 19 janvier 2007 à la division Compétence, Complémentarité et Coopération du Bureau du Procureur à la Cour pénale internationale.

14. Il y a actuellement 16 opérations de maintien de la paix en cours dans le monde, engageant près de 100 000 personnels. Liste disponible sur www.un.org/french/peace/peace/bnote.htm.

TPIY que le dispositif de protection du chef du gouvernement et que si son assassin drapait ses motivations du voile du “patriotisme”, celles-ci étaient au fond de nature mafieuse.

Un outil de repolitisation

Que ce soit en Ouganda ou en Serbie, la justice pénale internationale n'agit pas dans des buts politiques mais elle a des effets politiques. Les responsables politiques doivent l'intégrer, quoiqu'ils en pensent, dans leurs stratégies. Ainsi, loin d'être le tombeau du politique ou la porte d'entrée dans un monde “post-historique”, la justice pénale internationale peut au contraire apparaître comme un outil de repolitisation.

En s'internationalisant, l'affaire Hissène Habré a dépassé le cadre du Tchad pour toucher aussi l'Union Africaine (UA), conduite à réunir un Comité de juristes experts. La pression exercée par la procédure lancée en Belgique et par les protestations du Comité contre la torture de l'ONU ont poussé l'UA à mandater officiellement le Sénégal pour “poursuivre et juger, au nom de l'Afrique, Hissène Habré”, créant ainsi un précédent juridique et politique. Il s'agit là de ce que le juriste William W. Burke-White¹⁶ classe parmi les effets “catalyseurs” produits par les tribunaux internationaux. Ainsi à côté du “droit dur” (*hard legal effect*), dont les jugements s'imposent et s'appliquent directement, et du “droit mou” (*soft legal effect*), dont les jugements sont faiblement contraignants par eux-mêmes mais pèsent néanmoins parce que leur jurisprudence comptera dans les décisions d'autres tribunaux ou institutions, ce professeur de l'université de Pennsylvanie met en lumière des “effets politiques” qui, indépendamment de toute décision finale de la Cour, influenceront directement la distribution des rapports de force au sein et en dehors des formations politiques parce que la simple perspective de son entrée en action bouleverse les calculs d'intérêts, change les jeux d'alliances, mobilise certains acteurs ou en dissuade d'autres. Ces effets politiques seront plus ou moins directs, selon qu'ils proviennent des interactions entre la Cour et une autre juridiction, un gouvernement ou ses alliés, et plus ou moins forts selon le type de mandat (ouvert ou ciblé) de la Cour, la stratégie

15. Eric Chevallier, “Leçons d'après-guerre et légitimité ex-post”, dans Gilles Andréani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Presses de Sciences-Po, 2005.

16. William W. Burke-White, “Double Edged Tribunals : the political effects of international criminal tribunals”, 28 juillet 2006, Guest lecture series of the Office of the prosecutor.

(plus ou moins transparente et indépendante) de son Procureur, la facilité de saisie et d'accès à la Cour, etc. Cet effet joue à plein avec la CPI en raison de son principe de complémentarité¹⁷ qui incite les autorités locales à prendre les devants et à engager des actions juridiques avant même que la Cour n'ait eu à rendre elle-même directement une quelconque décision. L'effet dissuasif de la CPI, alors qu'aucun procès n'a encore été mené à son terme, est d'ores et déjà souligné dans le "Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés" présenté par Kofi Annan en juillet 2006¹⁸.

Il faut donc prendre la justice pénale internationale pour ce qu'elle est : avant tout une idée, une idée qui donne sens à l'action internationale, pondère les intérêts politiques et échappe aux instrumentalisations partisans. Elle ne va donc pas se substituer à la politique mais la relancer. Elle est, dans cette perspective, inappropriable y compris par les juges eux-mêmes et par les juristes. Redonnant de l'espoir, elle présente toute la séduction mais aussi toutes les limites d'une référence, voire d'un idéal.

COMMENT ASSURER LA PÉRENNITÉ DE CET IDÉAL ?

L'installation dans la durée, c'est-à-dire dans le temps prosaïque de l'action, place la justice pénale internationale devant le dilemme suivant : comment rester prophétique quand les temps héroïques sont épuisés ? Comment ne pas perdre le capital de sympathie accumulé, garder intacte la capacité à mobiliser l'enthousiasme ? Elle ne peut sérieusement prétendre accomplir seule un programme qui, largement entendu, se confond avec le projet démocratique tout entier : assurer la justice, la paix et la réconciliation. Le véritable enjeu est plus limité mais pas moins, voire plus délicat : comment mettre en œuvre cette parole poétique dans un monde violent et sceptique, qui se sent colonisé par les valeurs occidentales ? Comment faire beaucoup avec peu ?

17. Principe formulé dans l'article 17 du Statut selon lequel ce n'est que par défaut de capacité ou de volonté de l'Etat partie à engager valablement des poursuites que la CPI devient compétente.

18. Cf. Secrétaire général, Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, Nations Unies, 18 juillet 2006 (A/60/891), para. 41

Le souci de la qualité et de la visibilité

La Cour doit tout d'abord compenser par la visibilité de son action, les limites que lui impose la démesure de sa mission. Elle doit, sans tomber dans la “justice spectacle”, se mettre en scène (parce que nous sommes dans un monde médiatique et parce que son siège est déterritorialisé). Une solution consiste à se concentrer sur quelques dossiers. C'est ce qu'a choisi le Procureur en affirmant que, sous la condition de recevabilité des affaires, il poursuivrait les crimes les plus graves et les personnes qui en portent la plus grande responsabilité. Les crimes poursuivis seront “choisis de manière à offrir un échantillon représentatif des faits les plus graves et des principaux types de persécutions”¹⁹. Sur ce plan, on a pu lui faire le reproche d'être trop restrictif et de n'avoir, par exemple, retenu contre son premier détenu, Thomas Lubanga, que l'accusation unique de crimes de guerre pour l'enrôlement d'enfants soldats. Le rythme imposé à la procédure Lubanga manifeste la volonté de ne pas sombrer dans les mêmes errements que le TPIY lors du procès de Milosevic. Une telle politique doit être relayée au niveau de la Cour par un souci de qualité et de célérité dans le traitement des affaires²⁰. En faire peu mais le faire bien ! Encore faudra-t-il ne pas négliger de maximiser l'impact de la Cour auprès des populations victimes par un accroissement significatif des programmes *Outreach*, sauf à répéter les erreurs constatées au Rwanda où un sondage révélait en 2002 que 87% des Rwandais sondés étaient mal informés, ou même pas du tout, des réalisations du TPIR²¹.

S'articuler à d'autres justices nationales

Un autre moyen de résoudre cette contradiction consiste à travailler l'articulation non seulement aux juridictions nationales mais également aux autres formes de justice. “La Cour est en train de devenir le pivot d'un système de justice pénale internationale en formation qui repose sur des tribunaux nationaux, internationaux et hybrides ainsi que sur des organisations internationales comme l'ONU”²². La CPI a apporté son soutien aux travaux du Tribunal Spécial pour le Sierra Leone en lui fournissant les installations et les services liés aux audiences et à la détention de Charles Taylor. C'est

19. Rapport relatif à la stratégie en matière de poursuite du Bureau du Procureur, 14 septembre 2006, consultable sur www.icc-cpi.int/library/organs/otp/OTP_Prosecutorial-Strategy-20060914_French.pdf.

20. Plan stratégique de la Cour pénale internationale, ASP-06-0223 (F).

21. Sondage cité dans Eric Stover et Harvey M. Weinstein (éd.), *My neighbor, my enemy. Justice and community in the Aftermath of Mass atrocity*, Cambridge University Press, 2004, p. 334.

un de ses Procureurs adjoints qui conduit aujourd'hui l'enquête de la Commission internationale indépendante pour le Liban. Ces diverses cours, comme celle mise en place au Cambodge, loin d'œuvrer dans des univers à part, multiplient les références entre leurs jurisprudences respectives. Le principe de complémentarité¹⁸ prendra son véritable sens seulement si les Etats ne considèrent pas que la question de la lutte contre l'impunité est, grâce à la Cour, soldée et ne nécessite plus d'autres efforts de leur part. Ne serait-ce que parce que la majorité des auteurs de crimes de masse, qui ne sont que des seconds ou troisième couteaux, ne sont pas susceptibles d'attirer l'attention d'un tribunal pénal international. Or, comme le remarque Antoine Bernard et Jeanne Sulzer, "la gestion de cet espace d'impunité constitue l'enjeu majeur des années à venir : l'entrée de la CPI en phase opérationnelle doit impulser un accroissement significatif de la répression des crimes internationaux au niveau national. A défaut, l'isolement de la CPI risque de porter atteinte à sa crédibilité et de réduire l'effet dissuasif attendu"²³.

Affirmer son identité judiciaire

Puisque la Cour pénale internationale évolue dans une matière éminemment politique, elle ne peut refouler ou ignorer cette dimension. Mais comment l'intégrer ? Dans l'enquête sur le Darfour, le Bureau du Procureur a passé huit accords de coopération et adressé aux Etats plusieurs dizaines de demandes d'assistance. Or les Etats ne comprennent pas toujours pourquoi ils ne sont pas consultés au moment de l'élaboration de la stratégie du Procureur, mais sollicités ensuite pour collaborer à sa réalisation. Le Bureau du Procureur craint moins les tentatives de pressions que des Etats pourraient faire peser, en amont, sur son indépendance que les menaces qu'ils pourraient faire peser, en aval, sur sa crédibilité en ne permettant pas la mise en œuvre de cette stratégie. L'assemblée des Etats parties devrait axer davantage son mandat sur le contrôle de la bonne coopération de ses membres avec la Cour²⁴.

Du côté des Etats, une telle politique suppose une meilleure intégration des nécessités strictement judiciaires. Puisque les

22. Rapport 2005-2006 de la CPI à la 61^e session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 3 août 2006, A/61/217. Disponible sur www.icc-cpi.int/library/organs/presidency/ICC_Report-to-UN_2006_French.pdf

23. Antoine Bernard et Jeanne Sulzer, "Punir, dissuader, réparer. Ce que l'on peut attendre de la justice pénale internationale" (art.), *Faire la paix*, Editions Chaos international, 2005.

tribunaux pénaux internationaux ont des effets secondaires politiques, les acteurs politiques doivent aussi apprendre à mieux intégrer les contraintes d'ordre juridique dans leurs propres décisions. Pour se sortir de ces difficultés, le Procureur a tout avantage à affirmer son identité judiciaire, c'est-à-dire la particularité de son statut. Si le Procureur doit prendre en compte certaines considérations d'ordre politique dans ses décisions, et à notre sens il sera forcément amené à le faire, qu'il le fasse de manière juridictionnelle, c'est-à-dire transparente, contradictoire, débattue, en rappelant ses objectifs proprement judiciaires et en défendant son indépendance.

L'ouverture et l'accessibilité

Vu le rôle déterminant de l'opinion et la complexité du champ dans lequel la CPI opère, il devient crucial que l'institution s'ouvre pour ne pas donner l'impression qu'une fois atteinte sa majorité, elle s'enferme dans des questions techniques accessibles au seul langage ésotérique des juristes. C'est en quelque sorte le péril inverse de celui de la politisation. La communication de la Cour avec le monde politique doit épouser des formes particulières. Lesquelles ? On peut par exemple imaginer que les Etats interviennent en tant qu'*Amici curiae*²⁵ par des mémoires justifiant leur position comme ils le font déjà, par exemple, devant la Cour de justice des Communautés européennes. Grâce à ce types de procédures, la Cour pourrait, plutôt que de les laisser agir contre elle à l'extérieur, intégrer ses détracteurs dans la procédure et engager avec eux un dialogue ouvert qui ne remettrait pas en cause son droit de décision et son indépendance. Elle se nourrirait en quelque sorte de leur hostilité. Ce mécanisme complèterait la possibilité offerte aux victimes de participer aux procédures, possibilité qui offre un potentiel d'appropriation de l'exercice de justice par les victimes mais aussi, au-delà, par l'ensemble de la population concernée qu'elles représentent au moins symboliquement.

Traduire son message de manière universelle

Cet objectif est à entendre dans le sens fort du terme, c'est-à-dire

24. Entretien (janvier 2007) à la division Compétence, Complémentarité et Coopération du Bureau du Procureur à la Cour pénale internationale.

25. Le statut d'*Amicus Curiae*, c'est-à-dire d'"ami de la Cour", désigne une personne invitée par la Chambre à donner un avis sur un point de droit particulier.

chercher à ce que son message soit compris par tous, y compris ceux qui n'appartiennent pas à une culture occidentale. Et non pas chercher, ce qui est très différent, à se couler dans d'autres messages culturels. La traduction du message de la justice pénale internationale n'est d'ailleurs pas qu'un enjeu extra-occidental. Elle constitue aussi un défi et un programme d'action pour la France. Le champ de la justice pénale internationale est aujourd'hui dominé principalement par des organisations américaines, comme l'*International Center for transitional Justice* créé sous l'égide de la Fondation Ford en avril 2000²⁶. Loin de vouloir protéger une quelconque zone d'influence, la France devrait se donner les moyens d'assurer une présence dans ce nouveau champ en favorisant l'émergence de structures d'analyse et de réflexion françaises et européennes, plus soucieuses des enjeux politiques, qui puissent concurrencer et proposer une approche alternative à celle, aujourd'hui très prégnante, de type managériale promue par les ONG anglophones. Elle pourrait prendre la forme de soutien à la création de *think tanks* ou de fondations actives dans ce domaine, qui permettrait aussi d'alimenter un débat public presque inexistant sur ces enjeux internationaux.

DES ENJEUX FRANÇAIS ET EUROPÉENS

Même si les tensions que l'on pouvait encore voir à l'œuvre au sein de la délégation française envoyée à la conférence de Rome en 1998 se sont en partie estompées, un cadrage politique au plus haut niveau semble nécessaire non seulement pour éviter que ne ressurgissent les contradictions entre les ministères de la défense, de la justice et des affaires étrangères, mais pour doter la France d'une véritable stratégie en matière de justice pénale internationale.

Un premier défi sera l'adoption d'une loi d'adaptation interne cohérente. Pour que le principe de complémentarité soit vraiment effectif, à la suite de la ratification, les Etats doivent en effet inclure dans leur législation nationale tous les crimes reconnus par le Statut de Rome. Mais l'harmonisation ne va pas de soi, comme

26. Voir le site www.ictj.org.

on a pu le constater en France lors de la présentation, le 26 juillet 2006 en conseil des ministres, du second volet du projet de loi d'adaptation. Si le texte est adopté en l'état, il complètera de façon exhaustive la liste des faits pouvant être constitutifs de crimes contre l'humanité. Surtout, il dotera, pour la première fois, le pays d'un régime sur les crimes de guerre, qui jusqu'à aujourd'hui ne sont pas reconnus en tant que tel dans le droit français, ce dernier se bornant à en poursuivre les délits constitutifs au titre du droit commun²⁷. Toutefois cette loi d'adaptation, telle qu'envisagée, ne recouvrirait pas entièrement les définitions du statut de Rome, conservant certains actes qui sont visés parmi les crimes de guerre comme de simples délits, leur accordant ainsi un délai de prescription alors qu'ils sont, dans le Statut, imprescriptibles. Elle adopterait aussi une définition un peu plus restrictive du génocide en exigeant que l'existence d'un “plan concerté” soit prouvée. La saisine de la justice par les victimes, rendue possible par le statut de Rome, ne se retrouve pas non plus transposée auprès des tribunaux français qui, en matière de compétence universelle, demeurent très réservés.

L'élaboration de cette stratégie implique aussi une approche renouvelée des pratiques diplomatiques en matière de soutien aux droits de l'homme et à la démocratie, et une amélioration de la coordination interne autour de certaines priorités, comme par exemple la “reformatisation” des conflits violents, à savoir la réintroduction de la distinction fondamentale entre civils et combattants, protection de certains lieux qui doivent demeurer sanctuarisés, des personnels qui secourent, etc...

L'accroissement de l'influence de la France en Asie ou en Amérique latine peut s'appuyer sur la contribution à des processus de justice internationale, comme c'est le cas au Cambodge ou en Colombie. La présidence française de l'Union européenne, au second semestre 2008, pourrait être une occasion d'avancer des propositions dans le domaine de la collaboration policière ou de programme de relocalisation de témoins protégés. Des actions peuvent également être prises afin de renforcer la portée symbolique des procès de la CPI, notamment en organisant des campagnes

27. Le nouveau code pénal de 1994 a introduit une première définition du crime contre l'humanité (art. 212), mais est resté muet sur les crimes de guerre.

internationales qui accompagnent les affaires jugées. La France a, en la matière, déjà eu une initiative remarquable avec la conférence organisée les 5 et 6 février 2007 à Paris²⁸ alors que la question des enfants-soldats fait justement l'objet du premier procès ouvert devant la CPI. La mise en œuvre de cette stratégie appelle aussi la nomination d'un porte-parole gouvernemental qui soit habilité à exprimer, dans ce domaine, les objectifs de la politique française, à discuter avec nos partenaires européens, la représentante personnelle pour les droits de l'homme du Haut-Représentant de l'Union européenne pour la PESC ou encore les ONG.

La Stratégie européenne de sécurité, adoptée par l'Union en décembre 2003, favorise “un ordre international fondé sur le multilatéralisme efficace”, et à ce titre fait du soutien à la CPI une “priorité”. La promotion active en faveur d'un soutien universel à la Cour est un objectif sur lequel s'est engagé le Conseil dans une position commune arrêtée en juin 2001 et renouvelée en 2003. L'Union européenne a également signé le 10 avril 2006 un accord de coopération avec la CPI. Grâce au soutien de l'Union, tous les pays candidats des Balkans, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Serbie, le Monténégro, l'Albanie, la Macédoine sont signataires du Traité, et d'autres pays de l'Est, comme la Moldavie, l'Ukraine et l'Azerbaïdjan, se sont engagés dans la voie de la ratification. Le processus d'association de l'UE avec Zagreb ou Belgrade a été conditionné par leur collaboration avec le TPIY. Cette fermeté qui s'est montrée payante envers la Croatie ne devrait pas être abandonnée aujourd'hui vis-à-vis de la Serbie. Un renoncement enverrait un signal désastreux non seulement à l'encontre du TPIY mais, par ricochet, à l'encontre de la CPI. La stratégie de soutien à la crédibilité de la CPI passe donc aussi, en Europe, par le soutien sans faille à la stratégie d'achèvement des travaux du TPIY. A l'instar du protocole de Kyoto, le soutien à la CPI est un des dossiers emblématiques de politique internationale autour duquel l'Union européenne, sans pour autant s'approprier un projet universel, peut consolider, en affichant son choix pour les droits de l'Homme, une identité qui lui soit à la fois propre et néanmoins ouverte au reste du monde. C'est dans cette perspective cosmopolite qui révisé la catégorie traditionnelle de la frontière

**28. Voir sur France
Diplomatie**

**[www.diplomatie.gouv.fr/fr/
actions-france_830/droits-
homme_1048/droits-
enfant_4669/liberons-les-
enfants-guerre-05-
06.02.07_45496.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/droits-homme_1048/droits-enfant_4669/liberons-les-enfants-guerre-05-06.02.07_45496.html)**

et promeut les modes opératoires du multilatéralisme, que l'UE peut apparaître comme un “pouvoir normatif” dans un monde instable qui sort de l'unipolarité américaine sans s'orienter pour autant de façon spontanée vers une multipolarité coopérative ou un multilatéralisme onusien.

