Intitulé de l'épreuve : QUESTIONS INTERNATIONALES

Nombre de copies : 2

Numérotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

MEAE
Direction NUOI

Paris le 26/09/18

Note d'intervention au Forum de la paix du 11 novembre 2018 à Paris.

Objet : Justice pénale internationale - Bilan et perspectives

Dès la conception de ses fondements à la fin des années 1980, la France fut résolument engagée pour la promotion et le respect de la Justice pénale internationale (JPI). Cette dernière vise à lutter contre l'impunité des responsables de violations de droits humains généralisées.

Ayant ratifié dès 2000 les statuts de Rome de 1998 instaurant la Cour pénale internationale (CPI), la France poursuit son action en faveur de l'application d'une Justice internationale, comme le prouve récemment son rôle moteur au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU (CSNU) pour la saisine du Procureur de la Cour, Mme Bensouda, au sujet de la situation humanitaire en Syrie.

Cependant, la JPI semble aujourd'hui paralysée (I), et sa relance paraît

N° 1/1.7

devoir passer par davantage de subsidiarité et d'anticipation (II).

I/ La JPI : un bilan en demi-teinte

A- Instauration de la CPI : une volonté de lutter contre l'impunité des violations des droits humains à l'échelle internationale

La CPI, instaurée en 2002, reste la première juridiction permanente de JPI. Instrument phare et symbolique de cette dernière, elle est compétente pour juger les crimes les plus graves touchant le monde après le 1er juillet 2002 = les génocides (article 6), à savoir la destruction planifiée et systématique d'un groupe humain sur une base raciale et/ou religieuse ; les crimes contre l'humanité (article 7) comprenant les meurtres, la torture, les viols, les transferts de population forcés lorsqu'ils sont commis de façon étendue et systématique sur une partie de population ; les crimes de guerre (article 8) incluant exécutions sommaires et attaques sur les civils ; et plus récemment (2017), les crimes d'agression. Si la CPI ne peut être saisie que par un Etat partie pour des crimes supposés commis par un individu, le CSNU peut également déférer des situations au procureur de la CPI pour demander une enquête préliminaire. A ce stade, hormis l'exception Serbe, la CPI a essentiellement statué sur des "cas" africains : Rwanda, Kenya, Soudan ou RDC plus récemment.

Bien que placée sous l'égide de l'ONU,

N° 2.1.7

qui détermine le montant des quotes-parts des États parties, la CPI est d'ailleurs perçue toujours davantage comme une "Cour occidentale" mettant en œuvre les intérêts de ces derniers, et ce bien que les États-unis n'y appartiennent pas. Seuls deux membres du CSNU (France et Royaume-Uni) la soutiennent, et l'absence de grands États tels la Chine, l'Inde et la Russie reste significative, tout comme la sous-représentation des pays du monde arabe. Les rapports de force sous-jacents permettent d'ailleurs à certains leaders autoritaires, en jouant de l'"occidentalité" de la Cour, de s'en retirer pour en éviter les éventuelles poursuites, comme ce fut le cas du président burundais en 2017. Cette relative politisation de la Cour semble favoriser l'immobilisé actuel de la JPI.

B/ Un système en panne = les crises de la JPI

Malgré quelques succès passés - condamnation des responsables haut gradés du génocide rwandais par le tribunal pénal international pour le Rwanda d'Arusha ou plus récemment du responsable terroriste malien d'Ansar Dine - le bilan négatif actuel de la CPI repose dans les fondements mêmes de la Cour et se matérialise dans des échecs largement médiatisés. Par exemple, la relaxe en 2018 de Jean-Pierre Bemba, dirigeant congolais tenu pour responsable d'exactions commises en RCA (qui avait d'ailleurs saisi la CPI) ou celle d'Uhuru Kenyatta en 2014 témoignent de cette impasse. La JPI semble même plus largement décriée, même en cas d'efficacité, comme le prouve le respect suscité par N. Seselj en 2016 auprès de ses électeurs, après son acquittement au tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

N° 3.1.7

D'autre part, les difficultés liées à la saisine de la Cour, ainsi que sa lenteur à répondre aux demandes d'enquêtes préliminaires (cas patent de la Palestine), couplées aux besoins de redéfinition de l'acte justiciable, participent de cet immobilisme patent. La condamnation d'actes terroristes se heurte en effet à la définition du concept et à l'étendue des actes connexes (qui ne peuvent être ponctuels comme dans le cas d'attentats). Enfin, l'absence de sanctions à un Etat non coopérant affaiblit également cette juridiction.

Malgré les difficultés de la CPI, la JPI trouve d'autres instruments pertinents, comme peuvent en témoigner le succès des chambres extraordinaires africaines mises en place à Dakar sous l'égide de l'UA pour juger l'ancien dictateur tchadien Habré. Cet exemple prouve que de nouveaux instruments peuvent soutenir la JPI

II/ Relance du système de JPI : rôle de la justice nationale et de la responsabilité de protéger (R2P).

A. Promouvoir les juridictions nationales.

L'application du concept de "compétence universelle" (ou de "répression universelle") pourrait renforcer la lutte contre l'impunité. Cette CU implique qu'un Etat puisse juger toute infraction aux droits humains quels que soient le lieu des exactions supposément commises et la résidence du prévenu. Les cas Habré ou Pinochet (Londres en 1998) prouve l'utilité d'une méthode également appliqué avec succès en Colombie, où la CPI se borne à appuyer les juridictions nationales colom-

biennes dans leurs jugements contre les groupes paramilitaires. En revanche, l'instauration de cours locales ("les Gacaca") pour juger les acteurs du génocide rwandais sur place (les leaders l'ayant été à Arusha), malgré leur indéniable succès, a présenté l'externalité négative de renforcer l'autoritarisme du régime.

Présentée comme une panacée par certains experts (tels Kristen Ainley dans International Affairs), la CPI reste peu appliquée par la France qui revendique la primauté de la CPI en termes de JPI. Des ONG telles Amnesty International appellent la France à appliquer sa compétence universelle en levant quatre restrictions = la condition de "résidence habituelle" en France du suspect, le monopole de poursuite octroyé au Parquet (empêchant les constitutions de parties civiles), la double incrimination (par droit français et du pays du ressortissant incriminé) et le dessaisissement prémices sur la CPI, contrairement aux principes de subsidiarité énoncés par la Cour elle-même.

B/ Renforcer la R2P

N° 5.1.7

Ce concept, toujours controversé est né du "World Summit" de 2005. Bien que non lié formellement à la CPI, leur élaboration et objectifs communs les placent au cœur du système de protection des droits humains. La R2P est guidée par la primauté de la vie et de la dignité humaines, des droits humains sur le concept de souveraineté. S'il a suscité beaucoup d'espoir, ce concept n'a pu soutenir des interventions pour protéger les civils au Sri Lanka (2009) ou en Syrie dès 2011. S'il semble que les retombées négatives des interventions en Libye et en IRAK aient fortement incité à la prudence, le CSNU paraît également responsable du retrait de la R2P.

Ainsi, la politisation du CSNU (veto chinois et russe sur toute proposition d'intervention en Syrie) mine les réponses internationales aux violations des droits humains en Syrie, qui ont pu être constatées par le mécanisme d'enquête indépendant instauré par une résolution de l'AGNU. Les analystes militent pour une action plus volontariste du CSNU devant les atrocités, passant par exemple par une redéfinition des paramètres d'une intervention acceptable. Au sein de la R2P, la "responsabilité d'empêcher" gagnerait également à être systématisée pour protéger les civils. Elle passe notamment par l'imposition de sanctions économiques et diplomatiques. Enfin, la R2P induit aussi une hausse des aides politiques (renforcement des capacités) et économiques (APD) aux États

les plus faibles.

N° 717

N° 8/...