

Les espoirs de la justice pénale internationale

S'exerçant dans un environnement très politisé, la justice pénale internationale est longtemps demeurée un mythe. À partir du conflit en ex-Yougoslavie et du génocide au Rwanda, et sous la pression par ailleurs grandissante de l'opinion publique, l'impunité de fait des criminels internationaux a commencé à être remise en cause. La création de juridictions internationales *ad hoc* et l'affirmation de la compétence universelle des juridictions nationales ont fait naître de nouveaux espoirs qui se sont encore renforcés lorsqu'en 2002, le Traité de Rome instaurant la Cour pénale internationale est entré en vigueur. Les longues aspirations de la communauté internationale à se doter d'une juridiction permanente spécialisée se voyaient enfin concrétisées.

Historique

Les premières esquisses d'une juridiction internationale compétente pour juger les violations du droit international humanitaire ont été proposées par le Suisse Gustave Moynier en 1872, au lendemain de la guerre franco-allemande de 1870. En 1919, la création d'un tribunal international devant juger Guillaume II fut prévue par une disposition du Traité de Versailles. Elle ne fut pas appliquée par manque de volonté politique des alliés.

Le Tribunal de Nuremberg et le Tribunal de Tokyo sont créés en 1945 et 1946 pour juger les crimes commis par les puissances de l'Axe durant la Seconde Guerre mondiale. Ils définissent un nouveau type de crimes dirigés contre l'humanité. Mais, en dehors de la signature de la Convention de Genève du 9 décembre 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide, ces avancées de la justice pénale internationale sont bloquées par la guerre froide et par les craintes nées de la décolonisation.

Le procès Eichmann permet en 1961 de juger un des responsables de la Shoah. Il évoque les questions juridiques posées par la justice d'exception du fait de l'enlèvement d'Eichmann en Argentine par des agents israéliens.

La création de juridictions pénales internationales est relancée après la chute du mur de Berlin. Le Conseil de sécurité de l'ONU la concrétise en 1993 et 1994 avec les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour juger les crimes commis en ex-Yougoslavie (TPIY) et au Rwanda (TPIR). La Cour pénale internationale sera instaurée par le Traité de Rome du 17 juillet 1998, dit Statut de Rome.

Le réveil des juridictions nationales s'esquisse en 1998 et 1999 lorsque la Chambre des lords britannique déclare recevable la demande d'extradition vers l'Espagne de l'ancien président chilien Pinochet (1915-2006) pour torture et complicité de torture.

Connaissances de base

Synthèse

Quatre types de crimes internationaux sont incriminés en droit international : les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression. Portant atteinte à la dignité humaine, ils concernent l'ensemble de l'humanité en raison de leur gravité exceptionnelle et présentent dès lors une dimension internationale. Très mal assurée à un niveau national, la répression de ces crimes a entraîné l'instauration de tribunaux internationaux *ad hoc* et de la Cour pénale internationale. Représentant des avancées juridiques spectaculaires susceptibles de mettre fin à une situation d'impunité lourde de conséquences, leur expérience devrait pouvoir influencer sur les procédures nationales. En effet, ces nouvelles juridictions ne constituent que l'un des aspects d'une justice pénale internationale devant nécessairement reposer sur la collaboration des États.

La définition des crimes internationaux

La répression de crimes « à caractère international » tels que la piraterie était depuis longtemps inscrite dans les législations étatiques. De nouvelles infractions ne revêtant pas forcément un caractère transnational ont été définies pour la première fois par les statuts des Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo. Ces infractions peuvent en effet être commises à l'encontre des ressortissants d'un État par des agents de cet État mais elles acquièrent une dimension internationale lorsque les crimes commis portent atteinte à des valeurs universelles de dignité humaine et donc à l'ensemble de la communauté internationale.

Les crimes de génocide ont été définis en 1948 par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Ils supposent « l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux » par des moyens tels que des « meurtres ou atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe », la « soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle », des « mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe », ou un « transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe. » Mais cette définition omet l'élimination d'un groupe social, d'un groupe sexuel ou d'un groupe politique conduisant des auteurs, tel le politologue R.J. Rummel, à préconiser son élargissement en proposant la notion de « démocide ».

Les crimes contre l'humanité ont d'abord été circonscrits au seul contexte de guerre par les statuts du Tribunal de Nuremberg et du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie. À partir de 1994, une définition extensive a prévalu incluant les actes « commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque... » tels que des meurtres, des déportations, des tortures, des grossesses ou stérilisations forcées, des disparitions forcées de personnes, des crimes d'apartheid, des campagnes de viols... Ces dernières ont, pour la 1^{re} fois, été reconnues comme un « instrument de terreur » et un crime contre l'humanité à propos de la guerre de Bosnie (1992-1995).

Les crimes de guerre ont été définis par les quatre conventions de Genève en 1949 complétées en 1977 par le 2^e protocole additionnel relatif à la protection des victimes de conflits armés à caractère non international. Les statuts des juridictions pénales internationales se réfèrent à ces traités. Bien que l'énumération des crimes varie, ceux-ci recouvrent généralement la torture, l'enrôlement forcé, la destruction de biens civils, l'utilisation d'armes prohibées. Leur liste a été étendue en juin 2010 aux armes empoisonnées ou gaz, y compris dans les guerres civiles.

Les crimes d'agression se rapprochent du « crime contre la paix » retenu en 1946 par la Charte du Tribunal de Tokyo. Ils ont été définis en 1974 par la résolution 3314 de l'Assemblée générale de l'ONU et lors de la conférence de Kampala en 2010 comme « l'envoi par l'État de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus, ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action ».

Selon le Statut de la CPI, tous ces crimes internationaux sont imprescriptibles ce qui a permis, des décennies après les faits, de juger des auteurs de la Shoah. Pour les crimes de guerre, l'adaptation du Code pénal français réalisée en 2010 prévoit pourtant, une prescription de trente ans.

L'imputation de crimes internationaux aux États

La mise en jeu de la responsabilité internationale des États connaît des limites, les États ne pouvant être jugés par des juridictions d'autres États. Par ailleurs, la compétence obligatoire de la Cour internationale de justice (CIJ), organe principal de l'ONU chargé de régler les conflits juridiques entre États, n'est reconnue que par environ qu'un tiers des membres de l'ONU. Bien que la CIJ connaisse un nombre très restreint d'affaires, son petit rôle en matière de justice pénale ne peut être ignoré. D'une part, elle peut trancher des conflits de compétence entre les juridictions nationales : elle a par exemple été saisie en 2007 par le Rwanda d'une demande contre la France pour voir annuler les actes d'une instruction visant des potentiels responsables de l'attentat commis contre l'avion présidentiel rwandais en 1994. D'autre part, la CIJ peut statuer sur la responsabilité pénale des États : saisie par la Bosnie-Herzégovine, la CIJ a ainsi jugé que la Serbie n'était pas responsable du génocide des 8000 Bosniaques musulmans perpétré en juillet 1995 à Srebrenica car, en dépit de son implication manifeste dans ce massacre, elle n'avait pas planifié ou ordonné le génocide. Il est vrai que la reconnaissance de la responsabilité pénale des États par la CIJ est difficile à établir. D'une part, il faut démontrer le lien de causalité entre un fait ou une omission d'agir contraire au droit international public et un État. Par exemple, le rôle de la Syrie dans l'attentat suicide qui avait coûté la vie à 58 parachutistes français au Liban en octobre 1983 n'a jamais été officiellement établi. D'autre part, la responsabilité pénale d'un État est souvent considérée comme injuste, faisant reposer sur l'ensemble d'une collectivité les crimes commis par une minorité. C'est ainsi que la condamnation de l'Ouganda par la CIJ le 19 décembre 2005 à devoir payer 10 milliards de dollars à la RD Congo a pénalisé l'ensemble de l'État ougandais alors que seuls quelques proches du

pouvoir avaient bénéficié des exactions commises. De plus, l'arrêt rendu n'a pu avoir d'autres conséquences juridiques faute de moyens coercitifs.

Au niveau régional, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg concerne les États membres du Conseil de l'Europe ayant violé la Convention européenne du 4 novembre 1950. Conçue comme un instrument capable de sanctionner les atteintes graves à l'État de droit, elle est submergée de requêtes individuelles (voir la fiche sur l'influence du régionalisme).

La création de juridictions pénales internationales

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, une dizaine de juridictions pénales internationales a été mise en place pour juger les personnes physiques responsables de crimes internationaux. Statutairement indépendantes, elles fonctionnent ou ont fonctionné grâce aux contributions financières des États ou aux ressources allouées par l'ONU.

Leur compétence rétroactive permet d'appréhender des crimes commis durant une période passée et un territoire déterminés :

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), créé en 1993 à La Haye, et le **Tribunal pénal international pour le Rwanda** (TPIR) créé en 1994 à Arusha en Tanzanie, ont été les deux premières juridictions *ad hoc*. Elles étaient des organes subsidiaires du Conseil de sécurité de l'ONU. Avec leurs règlements de procédure de type anglo-saxon, les juges n'avaient aucune connaissance du dossier avant le procès ; ils ne jugeaient que d'après ce qu'ils entendaient au prétoire sans instruction préalable.

En raison des pertes de temps importantes qui en découlaient, les règlements de procédure des juridictions postérieures ont davantage mixé les systèmes juridiques et emprunté aux droits locaux. Des peines de prison à perpétuité peuvent être prononcées et les arrêts peuvent être déférés à une chambre d'appel.

Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), qui a siégé de 2002 à 2013 pour juger les crimes commis durant la guerre civile de Sierra Leone dans les années 1990, avait été intégré au système judiciaire sierra-leonais. Il a associé le droit international et le droit local.

Le Tribunal dit « Chambres extraordinaires au sein des tribunaux du Cambodge » a été difficilement mis en place de 1997 à 2007. Contrairement aux autres juridictions *ad hoc*, le tribunal est national et placé « sous patronage de l'ONU ». Majoritairement composé de juges cambodgiens, le tribunal peut seulement juger les hiérarques et non les cadres intermédiaires. Il a servi de modèle à l'établissement des **Chambres africaines extraordinaires** mises en place en 2012 par le Sénégal pour juger l'ex-dictateur tchadien Hissène Habré.

Le Tribunal pour le Timor oriental, créé en juin 2000, a interrompu ses activités en mai 2005 du fait d'un manque de moyens et de coopération de la part de l'Indonésie. Il est donc considéré comme un échec important par les ONG humanitaires.

Le Tribunal spécial pour le Liban doit juger les assassins de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri, tué ainsi que 22 autres personnes le 14 février 2005. Sa mise en place avait été bloquée par la crise politique libanaise et l'opposition de la Syrie jusqu'en 2007. Le principal procès s'est ouvert en janvier 2014.

Les **Chambres spécialisées pour le Kosovo** ont été créées en 2016 pour juger les responsables de crimes commis durant la guerre du Kosovo (1998-2000). Financé par l'UE, le Canada, la Norvège, la Suisse, la Turquie et les États-Unis, il s'agit d'un tribunal hybride composé de juges internationaux et basé à La Haye mais qui est partie intégrante du système judiciaire kosovar.

Contrairement aux juridictions *ad hoc* créées par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, **la Cour pénale internationale (CPI)** créée par le Traité de Rome du 17 juillet 1998 et établie à La Haye, dispose d'une compétence permanente pour les crimes commis après le 1^{er} juillet 2002. La Cour est financée par les 124 États membres (mai 2017) selon un système de quote-part fondé sur le barème de l'ONU. Après le Japon (22 millions d'euros en 2016), les plus gros bailleurs étaient ainsi l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, le Brésil, l'Italie, le Canada, l'Espagne et l'Australie.

La Cour est compétente pour juger les crimes commis sur le territoire des États signataires et/ou par un de leurs ressortissants. Les nationaux d'un pays non-signataire peuvent donc être jugés dès lors que les crimes dont on les soupçonne ont été commis dans un État ayant ratifié le traité. La compétence est en outre élargie à tous les pays si la Cour est saisie par le Conseil de sécurité. Le procureur peut prendre l'initiative d'ouvrir une enquête mais une chambre préliminaire de juges doit autoriser l'ouverture de l'instruction. Les victimes peuvent se porter partie civile ; des indemnités peuvent leur être allouées et un Fonds d'affectation spéciale a été créé pour parer aux cas d'insolvabilité des personnes condamnées. Toutefois, de ses débuts en 2002 à 2018, la Cour n'a accordé aucune réparation aux victimes.

Le principe de compétence universelle des juridictions nationales

Les juridictions pénales internationales ont été créées pour pallier les déficiences des États membres même si, de par leur statut, leur action dépend de la coopération financière des États ou de la volonté du Conseil de sécurité. Par ailleurs, l'assistance des États leur est indispensable pour rechercher et préserver les preuves, arrêter les inculpés, protéger les témoins et exécuter les arrêts rendus.

Dans la pratique, l'action des juridictions pénales internationales est complémentaire de celle des juridictions nationales : même dans le cas des TPIY et TPIR qui peuvent dans les faits obliger les autorités nationales à leur laisser l'exclusivité des poursuites, les juridictions internationales ne s'intéressent qu'aux crimes les plus graves. Selon le Statut de Rome, la CPI ne doit intervenir que si les États ne peuvent ou ne veulent réprimer des crimes internationaux : les juridictions nationales sont en effet les premières compétentes en la matière. En 2006, le choix de faire juger Saddam Hussein par une juridiction nationale irakienne a été très critiqué mais il était conforme à cette logique.

En application du droit international, les États ont l'obligation de réprimer les crimes contre l'humanité en modifiant éventuellement leur législation. C'est ainsi que la France a dû définir plus largement le crime de génocide en modifiant son Code pénal en 1994. Elle a dû ne plus limiter ce crime aux seules exactions commises lors de la Seconde Guerre mondiale par les puissances de l'Axe. L'arrêt « Boudarel » de la Cour de cassation du 1^{er} avril 1993 avait considéré en effet que les persécutions infligées aux prisonniers français du Viêt-minh pendant la guerre d'Indochine n'étaient pas des crimes contre l'humanité. Cette jurisprudence s'appliquait dès lors aux crimes commis à Madagascar ou durant la guerre d'Algérie.

Les conventions internationales comme la Convention sur la répression du crime de génocide de 1948 ou la Convention de New-York sur la torture de 1984 permettent de juger des étrangers. Les lois nationales exigent en principe un lien de rattachement tel que la résidence du présumé coupable ou la nationalité d'une victime. La justice française avait ainsi condamné par contumace en 1990 l'ex-capitaine de la marine argentine Arturo Aziz car il était responsable de l'assassinat de deux religieuses françaises durant la dictature. Faute de convention entre les deux pays, il n'avait pas été extradé. Pour aller plus loin, certains États ont adopté des **lois dites de compétence universelle** qui n'exigent pas un tel lien de rattachement. En vertu de deux lois nationales de 1993 et de 1999, la Cour d'assises de Bruxelles avait condamné quatre Rwandais pour génocide le 8 juin 2001. Mais la multiplication des plaintes contre des responsables politiques posait des problèmes diplomatiques à la Belgique qui accepta de s'en remettre à la Cour internationale de justice de La Haye. Celle-ci avait été saisie par la RD Congo à propos de la légalité du mandat d'arrêt international belge contre son ex-ministre des Affaires étrangères Abdoulaye Yerodia. Dans un arrêt rendu le 14 février 2002, la CIJ reconnut à l'ex-ministre congolais l'immunité du fait de sa fonction officielle et de son absence de liens avec l'État belge, lequel abrogea de ce fait ses lois de compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité.

En France, l'arrêt de la Cour de cassation rendu le 13 mars 2001 à propos de la responsabilité du chef de l'État libyen dans l'attentat du DC-10 d'UTA commis en 1989 a rappelé que « la coutume internationale s'oppose à ce que les chefs d'État en exercice puissent faire l'objet de poursuites devant les juridictions pénales d'un État étranger » et « qu'en l'état du droit international, le crime dénoncé, quelle qu'en soit la gravité, ne relève pas des exceptions au **principe de l'immunité** des Chefs d'État étrangers en exercice ».

Outre les difficultés juridiques et les **lois d'amnistie** pouvant être votées, les justices nationales connaissent des **difficultés matérielles** certaines : soit elles exigent des moyens d'enquête considérables lorsque le crime a été commis en territoire étranger, soit l'institution judiciaire est défailante notamment dans les pays à peine sortis des combats. De plus l'impartialité et l'équité des juridictions nationales posent souvent des problèmes. Au Guatemala, pays confronté à une terrible guerre civile de 1960 à 1996, rien n'est fait car les autorités sont gangrenées par la corruption. La Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG) mise en place en 2006 s'est ainsi avérée être le seul espoir de la population.

Au Rwanda, les **tribunaux populaires *gacaca***, ayant fonctionné de 2005 à 2012 ont jugé 2 millions de personnes impliquées dans le génocide de 1994, avec un taux de 65 % de condamnation. Leur bilan, jugé mitigé par l'ONG Human Rights Watch, a cependant contribué aux efforts de réconciliation nationale. En Afrique du Sud, la mise en place de **commissions-vérité** en 1995 a quant à elle plus participé d'un choix que d'une nécessité : Nelson Mandela, élu chef de l'État, avait préféré donner à l'Afrique du Sud une transition démocratique malgré une trentaine d'années passées en captivité pour sa lutte contre le régime d'apartheid. De même, en Sierra Leone, la commission vérité créée en 2000 a pu établir un rapport impartial rendu à l'ONU fin 2004. Même si ses recommandations n'ont pas été suivies, le rapport reste une référence dans l'histoire du pays.

■ Bilan de l'actualité

Les justices nationales sont en première ligne de la justice internationales : en Argentine, des anciens dirigeants de Ford Motor Company ont été condamnés le 11 décembre 2018 pour avoir participé à l'enlèvement et à la torture de 24 ouvriers durant la dictature militaire (1976-1983). En novembre 2018, la justice française a lancé des mandats d'arrêt contre trois hauts responsables syriens pour la mort de deux franco-syriens dans les geôles de Damas. En février 2019, trois membres des services de renseignement syriens soupçonnés de crimes contre l'humanité ont été arrêtés en Allemagne et en France.

Les juridictions internationales sont elles aussi mobilisées. En novembre 2018, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux du Cambodge ont condamné pour génocide deux dirigeants khmers rouges, déjà condamnés en 2011 pour crimes contre l'humanité. En Centrafrique, une Cour pénale spéciale (CPS) instituée sur le papier en 2015 commence à prendre forme afin de juger les violations graves des droits humains commises à partir de 2003. En novembre 2018, la remise à la CPI de Alfred Yekatom dit « Rambo » a constitué un signal fort au moment où les groupes armés, tenant 80 % du pays, demandent l'amnistie pour entrer dans le processus de paix.

Cela fait pendant aux fiascos de la Cour pénale internationale qui remettent en cause jusqu'à son existence : les acquittements de J.-P. Bemba (RD Congo) en appel en juin 2018 et de Laurent Gbagbo (Côte d'Ivoire) en janvier 2019 ont en effet constitué de véritables camouflets pour la CPI qui doit compter avec les retraits du Burundi et de la Russie fin 2017. La Gambie et l'Afrique du Sud étaient quant à elles revenues sur leur décision. Les juges de la CPI ont choisi de ne pas autoriser, dans « l'intérêt de la justice », la procureure à enquêter sur les crimes de guerre en Afghanistan. Pourtant, réclamant plus de moyens, six magistrats avaient saisi l'OIT en avril 2018 pour demander une augmentation en dépit d'une rétribution de 15 000 euros net d'impôts.

Perspectives

En matière de droits humains, la préservation des acquis n'est pas acquise. Aussi, le renforcement de la justice pénale internationale nécessite encore de fortes mobilisations.

Le renforcement de la justice pénale internationale

La justice internationale reste un thème mobilisateur : il a conduit plus de 2 000 ONG à se coaliser pour l'instauration d'une cour pénale internationale visant la répression de crimes mais aussi leur prévention grâce à la promotion du respect de l'État de droit. En Afrique, en Amérique du Sud où des générations entières n'ont connu que violence et abus de droit, de nombreux États ont ratifié le Statut de Rome. Cela n'est pas le cas en Asie et au Moyen-Orient et pour la Chine, la Russie, l'Inde et les États-Unis. Ces derniers ont même mené une véritable bataille diplomatique pour conclure des accords bilatéraux évitant à leurs ressortissants d'être extradés pour être jugés par la CPI ou par une juridiction nationale étrangère. Surnommés « conventions d'impunité », ces accords ont été mentionnés pour la première fois par une résolution du Conseil de sécurité de 2005 saisissant la Cour pénale internationale à propos des crimes du Darfour. Cette résolution excluait des poursuites les ressortissants des États non-signataires du Statut de Rome ayant agi dans le cadre d'une action de l'ONU ou de l'Union africaine. Ce type d'accords alimente les craintes d'un double standard du droit international mais il reste toujours la possibilité de s'en affranchir. Par ailleurs, la Convention internationale sur les disparitions forcées est entrée en vigueur fin 2010. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 décembre 2006, elle était négociée depuis 1992. Cette convention qualifie de « crimes contre l'humanité » les enlèvements pour des motifs politiques, non suivis de revendications, et dont les auteurs agissent pour le compte ou avec l'aval de l'État. Un nouveau Comité international sur les disparitions forcées pourra traiter les plaintes déposées par les victimes ou en leur nom contre les autorités des États signataires. Ceux-ci s'avèrent encore très peu nombreux à accepter la compétence du Comité mais l'arsenal juridique international se renforce.

L'adaptation des règles de procédure des juridictions internationales

L'action des TPIY et TPIR avait été très critiquée : les procès étaient trop éloignés des lieux des crimes et des victimes ; l'établissement des faits à juger y était trop lent ; les actes d'accusation portaient sur un domaine trop large tandis que les inculpations étaient sélectives ; les peines prononcées étaient par ailleurs peu hiérarchisées. Des améliorations techniques s'imposaient pour corriger l'**importance excessive du système accusatoire anglo-saxon**.

Celle-ci reste encore critiquée mais la création d'une **chambre préliminaire de la CPI** a modifié les règles de l'instruction : le procureur dispose de moins de pouvoir mais il est moins isolé dans des contextes politiques parfois très hostiles. Par ailleurs, la CPI peut dorénavant rendre des **arrêts par contumace**. Cette compétence avait constitué un point de négociation juridique difficile – elle n'est pas donnée aux