

La Cour pénale internationale

Chances et limites

Un nouvel instrument international viendra s'ajouter prochainement à la panoplie de ceux que l'ONU a créés depuis 1948: 120 Etats dont le Luxembourg ont voté en juillet dernier à Rome pour le statut de la Cour pénale internationale. Si ce tribunal n'est certes pas compétent pour toutes les violations de Droits de l'Homme, mais seulement pour celles perpétrées dans le cadre de véritables guerres, cet accord international constitue malgré tout un pas décisif en avant, car pour la première fois une instance judiciaire est créée au niveau mondial où seront jugés ceux qui ne respectent pas certains droits humains, et le procureur est indépendant, donc libre d'accuser tout individu contre lequel il peut réunir suffisamment de preuves de culpabilité.

Le 17 juillet 1998, le statut instaurant une Cour pénale internationale a été adopté à Rome, à l'issue d'une conférence réunie sous l'égide des Nations Unies. Sur les 160 Etats participants, 120 ont approuvé le texte, parmi lesquels tous les membres de l'Union européenne dont le Luxembourg. 7 Etats, parmi lesquels la Chine, Israël et les Etats-Unis, ont voté contre le projet. 21 Etats se sont abstenus et 12 n'ont pas pris part au vote.

Plus de 50 ans après la création des tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo, 50 ans après l'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et de la Convention pour la Prévention et la Répression du Crime de Génocide, la communauté internationale a adopté un instrument juridique destiné à sanctionner, mais aussi à prévenir, "les crimes les plus graves ayant une portée internationale" pour reprendre les termes de l'article 1^{er} du statut.

La concrétisation de ce projet a été longue et laborieuse. Dès la création des Nations Unies, des initiatives ont été prises en vue d'établir une Cour criminelle internationale permanente. La Convention contre le génocide de 1948 envisage l'existence d'une telle Cour; à

la suite de l'adoption de cette convention, des comités, dans le cadre des Nations Unies, ont été chargés d'élaborer des projets de statut; les textes présentés ne trouveront toutefois pas l'assentiment des Etats membres de l'organisation; en 1957, l'Assemblée générale de l'ONU décide "d'ajourner l'examen de la question". Il faudra attendre l'année 1981 pour que la même Assemblée générale décide la reprise des travaux et l'année 1990 pour qu'elle reconnaisse priorité à l'élaboration d'un statut pour

**"Un cadeau
de l'espérance pour les
générations futures."**

Kofi Annan

une juridiction pénale internationale. Mais ce seront, en fin de compte, les crimes commis en ex-Yougoslavie et le génocide au Rwanda qui vont accélérer le processus de réflexion. En 1993 et en 1994, le Conseil de sécurité de l'ONU établit des tribunaux internationaux "ad hoc" à La Haye et à Arusha appelés à juger les crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda. La communauté internationale se rend compte de la nécessité d'instaurer une juridiction

permanente, qui, par sa compétence générale et obligatoire, peut avoir un rôle de dissuasion.

800 organisations non gouvernementales, dont Amnesty International, regroupées au sein d'une coalition, sont activement intervenues en faveur de l'aboutissement des travaux et de la consécration de certains principes fondamentaux. Le statut adopté à Rome au mois de juillet constitue une solution de compromis, qui a trouvé un écho généralement favorable, même si les organisations non gouvernementales dénoncent certaines faiblesses. Alors que le secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan salue en cette Cour "un cadeau de l'espérance pour les générations futures", M. Pierre Sané, secrétaire général d'Amnesty International, tout en reconnaissant que l'instauration de cette Cour "constitue une avancée historique sur le plan de la justice internationale", souligne la nécessité de continuer les "efforts pour que la Cour soit réellement efficace".

Sans vouloir procéder à une analyse juridique détaillée du texte, on peut retenir les caractéristiques essentielles suivantes, en mettant l'accent sur les aspects positifs et les points qui appellent des réserves.

Le caractère international de la répression

Le statut pose comme principe que certains crimes très graves préoccupent l'ensemble de la communauté internationale et ne sauraient rester impunis. Il n'appartient dès lors plus aux Etats de décider, en toute souveraineté, s'ils entendent poursuivre les auteurs de ces faits. La répression de ces crimes ne relève plus exclusivement des tribunaux nationaux des Etats compétents d'après les règles traditionnelles du droit pénal, à savoir l'Etat sur le territoire duquel le crime a eu lieu ou l'Etat national de l'auteur ou, le cas échéant, de la victime, mais elle sera du ressort d'une nouvelle juridiction supranationale.

La compétence de la Cour internationale reste toutefois secondaire ou subsidiaire par rapport à celle des juridictions nationales. En effet, la Cour doit déclarer une affaire irrecevable si elle fait l'objet d'une procédure dans un Etat qui peut faire valoir une compétence territoriale ou personnelle, à moins que l'incapacité ou le refus de cet Etat d'exercer des poursuites ne soient établis.

Contrairement aux infractions "de droit commun", les crimes pour lesquels la nouvelle Cour a compétence sont imprescriptibles, ce qui signifie que l'auteur ne peut pas échapper à des poursuites après l'écoulement d'une période plus ou moins longue entre les faits et l'action en justice.

Une universalité des poursuites imparfaite

D'après les règles traditionnelles du droit pénal international, l'auteur d'un crime contre l'humanité qui a trouvé refuge dans un pays tiers échappe à toute répression, à moins d'être extradé vers un des Etats traditionnellement compétents, l'Etat du lieu du crime, l'Etat national de l'auteur ou éventuellement de la victime. Il appartient à ces Etats d'engager des poursuites contre l'auteur présumé des faits.

Le statut adopté à Rome vise à compléter ces compétences nationales fragmentaires juxtaposées par une compétence de répression universelle. Il pose le principe que chaque Etat a le devoir

d'exercer sa compétence pénale à l'égard de personnes responsables de crimes internationaux. Les Etats parties au statut doivent notamment arrêter et remettre à la Cour internationale toute personne présente sur leur territoire si la Cour le demande.

La Cour ne sera toutefois compétente pour juger le crime que si l'Etat sur le territoire duquel il a eu lieu ou l'Etat dont l'auteur est le ressortissant ont

La nouvelle Cour a vocation pour juger les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression.

adhéré au statut ou ont expressément accepté la compétence de la Cour. Des propositions plus avancées, faites notamment par l'Allemagne, n'ont pas été retenues; selon ces propositions, la Cour serait compétente, même si l'Etat où les crimes ont été commis n'est pas partie au statut (solution de l'universalité parfaite) ou du moins chaque fois que l'Etat national de la victime ou l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur des crimes sont partie au statut (solution de l'universalité élargie).

Les compétences de la Cour et ses limites

La nouvelle Cour a vocation pour juger les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression. Le statut donne une définition détaillée de ces quatre types de crimes en s'inspirant des textes internationaux en la matière, à savoir les statuts et la jurisprudence des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, les Conventions de Genève de 1949 sur le droit humanitaire en période de guerre ou encore la Convention contre le génocide de 1948. Sur beaucoup de points, le texte du statut marque une avancée par rapport au droit international existant.

Lors de la conférence de Rome, un large consensus s'est dégagé pour retenir

dans la compétence de la Cour le *crime de génocide* tel qu'il est défini dans la Convention de 1948. Sont visés, notamment, des actes tels que le meurtre, l'atteinte grave à l'intégrité physique et psychique ou encore la soumission à des conditions d'existence entraînant la destruction physique de membres d'un groupe, dès lors que ces actes sont accomplis dans l'intention de détruire un groupe de personnes en tout ou partie. Le tribunal ad hoc pour le Rwanda a, dans sa première décision de condamnation de septembre 1998, retenu la qualification de génocide pour des violences sexuelles contre des femmes accomplies avec une intention de détruire un groupe ethnique, posant ainsi un précédent jurisprudentiel auquel la nouvelle Cour pourra utilement se référer.

Par contre, les Etats contractants étaient loin d'être unanimes sur les trois autres chefs de compétence de la Cour.

La définition du *crime d'agression*, concept figurant au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, fait l'objet de controverses en droit international et le statut de Rome omet de le préciser. Aussi la compétence de la Cour pénale internationale pour ce crime est elle seulement théorique et potentielle en attendant une définition ultérieure de cette infraction internationale. Cette définition pourrait intervenir à l'occasion de la révision du statut prévue sept ans après son entrée en vigueur; il faut toutefois reconnaître qu'elle reste très hypothétique.

Certains Etats participant à la Conférence ont voulu écarter de la compétence de la Cour les *crimes contre l'humanité*. L'échec de cette tentative de barrage est une des raisons du refus des Etats-Unis de voter le texte du statut.

Le concept de crime contre l'humanité vise des actes particulièrement graves dirigés de façon généralisée et systématique contre une population civile. En ce qui concerne la matérialité des faits, le crime contre l'humanité présente beaucoup de points communs avec le crime de génocide. Sont visés le meurtre, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, l'emprisonnement, la torture, les disparitions

forcées etc. La différence avec le génocide ne réside pas tant dans le nombre des victimes ou le caractère systématique des actes, mais dans l'intention de l'auteur des faits de détruire un groupe de personnes. Une ouverture saluée du statut est la qualification comme crime contre l'humanité d'actes de violence sexuelle contre les femmes, comme le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la stérilisation forcée etc.

La compétence de la Cour pour les *crimes de guerre* a également fait l'objet de controverses. Sont notamment visées les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 sur le droit humanitaire au cours de conflits armés et certaines violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés. La compétence de la Cour s'exerce également, dans certaines conditions, à l'égard de crimes commis au cours d'un conflit armé non pas inter-étatique, mais interne à un Etat. Devant l'opposition de certains Etats, dont la France, d'accorder compétence à la Cour pour juger ce type de crime, le statut autorise chaque Etat signataire à se soustraire aux obligations découlant du traité et cela pendant une période de 7 ans suivant son entrée en vigueur.

Le principe de la responsabilité pénale individuelle

Le statut consacre le principe de la responsabilité pénale individuelle des auteurs des crimes présentés ci-dessus. Développant des règles déjà inscrites dans l'accord instituant le tribunal militaire de Nuremberg, le traité adopté à Rome prévoit que l'auteur du crime ne saurait échapper à sa responsabilité personnelle en invoquant sa qualité d'agent d'un Etat ou les immunités juridictionnelles dont il bénéficie en droit interne en vertu de certaines fonctions qu'il a occupées dans son Etat (chef de l'Etat, député etc). De même, l'erreur de fait ou de droit qu'a commise l'auteur sur la nature de son fait, l'ordre d'agir qu'il a reçu de ses supérieurs hiérarchiques ou l'obligation qu'il a de respecter la loi de son Etat ne constituent en principe pas des causes qui peuvent l'exonérer de sa responsabilité individuelle. La responsabilité de l'auteur "direct" peut d'ailleurs se doubler de la responsabilité de son supérieur hiérarchique qui était ou aurait dû être au courant des faits ou qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour les empêcher.

Le statut ne va toutefois pas au bout de cette logique ; en effet, l'auteur d'un

crime, pour échapper à une condamnation, peut invoquer un certain nombre de motifs dits d'exonération de la responsabilité pénale. Sont visées, d'abord, les hypothèses de la démence, de la contrainte ou de la légitime défense, également connues en droit interne ; le statut prévoit, ensuite, des cas dans lesquels l'auteur du crime est en droit d'invoquer l'ordre qu'il a reçu de ses supérieurs hiérarchiques. Ces derniers cas d'exception sont formulés de façon extrêmement large et risquent de restreindre l'effet pratique du principe de la responsabilité individuelle de l'auteur.

Le rôle du Procureur dans les poursuites

Le statut et les pouvoirs du Procureur ont été un des enjeux majeurs des négociations. Les travaux des tribunaux ad hoc de La Haye et d'Arusha mettent en évidence le rôle éminent du Procureur dans le déclenchement et l'exercice de la poursuite pénale.

La Cour est en principe saisie d'un fait par le Procureur. Ce dernier constitue un magistrat indépendant des Etats et de la Cour qui est élu par les Etats parties au statut. Sa mission consiste à engager



Kaboul,
1996.
Photo:
James
Nachtwey

les poursuites contre les auteurs présumés de faits qui lui ont été renvoyés par un Etat partie au statut ou par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Les controverses au cours des négociations ont porté sur le droit du Procureur d'agir de sa propre initiative à l'égard de faits portés à sa connaissance par des tiers, notamment par des organisations non gouvernementales. Ici encore, les auteurs du statut ont opté pour une solution de compromis. Le Procureur peut agir en dehors d'un renvoi par un Etat ou le Conseil de sécurité. Il n'a toutefois le droit d'ouvrir une enquête que s'il en demande l'autorisation à la "Chambre préliminaire". Cette formation particulière de la Cour intervient au niveau de l'enquête ; elle a pour mission de poser certains actes d'instruction qui en droit national seraient de la compétence du juge d'instruction. Une limite plus sérieuse pour le pouvoir d'action du Procureur résulte du droit reconnu au Conseil de sécurité de l'ONU de demander le sursis de toute enquête ou poursuite pendant une période de 12 mois, période de surcroît renouvelable.

L'indemnisation des victimes

Si la Cour reconnaît la responsabilité pénale de l'accusé, elle va non seulement prononcer une peine à son égard, mais pourra également accorder une réparation à la victime. Cette réparation peut prendre des formes diverses, restitution, réhabilitation ou indemnisation pécuniaire. Elle est accordée sur demande de la victime, voire d'office par la Cour dans des circonstances exceptionnelles.

Cette prérogative de la Cour constitue une innovation importante par rapport aux tribunaux existants pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda et rapproche la nouvelle juridiction internationale des juridictions pénales nationales, mais aussi de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Elle met en évidence que la nouvelle juridiction internationale n'a pas seulement pour mission de sanctionner les violations de la légalité internationale, mais également de protéger les victimes des crimes.

Les obligations des Etats

Les Etats parties au statut, à l'exclusion des Etats tiers, ont l'obligation de coopérer avec la Cour. Cette coopération concerne, en particulier, l'enquête sur le territoire national, l'arrestation et la remise d'un auteur présumé de crimes.

Un Etat peut échapper à l'obligation de coopération et refuser de fournir à la Cour les éléments de preuve demandés, s'il invoque l'atteinte à ses intérêts en matière de sécurité nationale.

A part la possibilité d'écarter la compétence de la Cour pour les crimes de guerre, les Etats qui adhèrent au statut ne peuvent pas se dispenser du respect de certaines obligations en formulant des réserves. Cette interdiction des réserves assure une application uniforme du statut et oblige les Etats à adopter une position nette vis-à-vis de cette nouvelle Cour.

Les règles classiques du droit pénal et du procès pénal

Sans entrer dans des considérations trop techniques, on peut retenir que le statut reprend les règles du "jus commune" en matière pénale, ceci tant en ce qui concerne le statut de la juridiction que le droit pénal matériel ou la procédure.

Le statut consacre les règles traditionnelles sur l'indépendance des juges, leurs qualifications professionnelles et l'exercice de leurs fonctions. Les juges sont élus par l'Assemblée des Etats parties au statut.

De même, le statut consacre certains grands principes du droit pénal. On peut notamment retenir la règle "ne bis in idem", qui interdit de juger l'auteur pour un fait pour lequel il a déjà passé jugement; la règle "nullum crimen sine lege", selon laquelle l'auteur d'un fait n'est pénalement responsable que si ce fait est érigé en infraction au moment où il est posé; la règle "nulla poena sine lege", en vertu de laquelle une juridiction ne peut prononcer que les peines prévues par la loi; la règle de la "non rétroactivité de la loi pénale" qui interdit d'appliquer la loi pénale à des faits antérieurs à son entrée en vigueur. Cette

dernière règle implique notamment que, contrairement à la solution retenue lors des procès de Nuremberg ou de Tokyo, la nouvelle Cour n'aura aucune compétence pour des faits commis antérieurement à son entrée en fonction.

Enfin, le statut comporte des dispositions précises sur les droits de la défense de l'accusé et le caractère équitable de la procédure, inspirées de la procédure pénale anglo-saxonne particulièrement protectrice.

La Cour peut prononcer des peines d'emprisonnement à temps de 30 ans au plus, voire des peines à perpétuité si la gravité du crime ou la personnalité du condamné le justifient. La peine de mort est exclue.

Les prochaines étapes

L'adoption du statut de la Cour par la Conférence de Rome ne signifie pas son entrée en fonction prochaine. Encore faut-il que 60 parmi les 120 Etats signataires procèdent à la ratification du traité, ce qui implique des procédures internes d'approbation parlementaire souvent complexes et longues. Plusieurs années devraient s'écouler avant que la Cour ne puisse entrer en fonction. Sa compétence sera bien sûr limitée aux Etats qui ont procédé à la ratification du statut.

Les organisations non gouvernementales devront poursuivre leurs efforts en vue d'assurer l'efficacité de la nouvelle juridiction. Il s'agira d'amener les Etats signataires à ratifier rapidement le statut, afin de garantir son entrée en vigueur, et à se doter d'une législation interne permettant la coopération avec la nouvelle Cour. Il faudra convaincre les Etats qui ont exclu de leurs engagements la compétence de la Cour pour les crimes de guerre de renoncer à cette réserve et, tâche plus difficile, intervenir auprès des Etats non signataires afin qu'ils abandonnent leur position de rejet systématique. Le succès de la nouvelle Cour, en particulier dans le domaine de la prévention des crimes, sera largement fonction de l'universalité de la répression qu'elle peut garantir.

Georges Wivenes

Secrétaire général de la section luxembourgeoise d'Amnesty International