

LA CPI: ATTENTES ÉLEVÉES, BILAN MITIGÉ

Après dix ans d'activité, la Cour pénale internationale (CPI) s'est imposée comme une valeur sûre dans la justice pénale internationale. Mais des défis structurels, juridiques et politiques persistent: l'affiliation incomplète est problématique, la concentration sur l'Afrique suscite les critiques et le rapport entre justice et paix présente des tensions. La CPI exerce aussi un effet préventif malgré ces difficultés.



Passage de témoin à la CPI: Fatou Bensouda (Gambie) a remplacé Luis Moreno Ocampo (Argentine) au poste de Procureur général le 15 juin 2012. Reuters / Pool New

La Cour pénale internationale (CPI) a entamé ses activités le 1^{er} juillet 2002. 122 pays en font partie: la Côte d'Ivoire vient de déposer son acte de ratification le 15 février 2013 et est ainsi devenue membre de la Cour pénale. Le nombre croissant d'Etats parties est une réussite pour la CPI. De nombreux pays importants comme les Etats-Unis, la Russie, la Chine ou l'Inde ne font cependant pas partie de la CPI à ce jour.

La CPI est responsable de la poursuite des crimes les plus graves, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et probablement aussi à l'avenir le crime d'agression (lancement d'une guerre d'agression). Seules sont traduites en justice des personnes physiques, et non les Etats. La CPI est un tribunal de dernière instance: elle n'intervient que si les auto-

rités nationales compétentes n'ont pas la volonté ou les moyens de poursuivre les coupables en justice. La CPI a été créée pour éviter l'impunité des auteurs des crimes les plus graves. Elle doit aussi exercer de ce fait un effet préventif.

Le bilan du travail de la CPI est mitigé. Le fait d'avoir réussi à établir la Cour pénale est une première réussite. Le fait que même des non-membres ne peuvent plus ignorer la CPI et coopèrent de façon pragmatique avec elle, du moins en partie, est aussi positif. L'image semble moins positive quand on jette un coup d'œil à son palmarès jusqu'à présent. Pour ce qui est des chiffres, les résultats sont plutôt modestes: huit enquêtes ont actuellement lieu. 23 mandats d'arrêt, dont la majorité n'a cependant pas encore pu être exé-

tée, ont été émis au total. Il y a eu en tout six procès jusqu'à présent, mais seuls deux verdicts ont été rendus.

Il a fallu presque 10 ans avant que la Cour puisse faire connaître son premier verdict contre le chef des rebelles congolais, Thomas Lubanga Dyilo. C'est pourquoi on a reproché à la CPI un manque d'efficacité. L'affiliation incomplète, la focalisation de ses enquêtes actuellement limitée régionalement sur l'Afrique, la relation tendue entre justice et paix ainsi que le fossé entre les ambitions élevées et les possibilités et capacités réalistes de la Cour représentent d'autres défis et champs de tension.

Genèse de la CPI

La création de la première Cour pénale internationale permanente siégeant à La Haye a représenté un jalon pour la juridiction pénale internationale. Le 17 juin 1998, 120 pays ont approuvé lors d'une conférence des Etats à Rome le «Statut de Rome» avec 7 voix contre et 21 abstentions. Les participants à la conférence ont, avec ce traité de droit international, décidé de créer la Cour et défini son mandat. Après sa ratification par 60 Etats, le Statut de Rome est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Quelque 700 personnes originaires de 90 pays travaillent aujourd'hui à La Haye.

Les tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo après la Seconde Guerre mondiale avaient été une première tentative de demander des comptes aux principaux responsables de crimes touchant toute la communauté humaine au moyen de la justice pénale internationale.

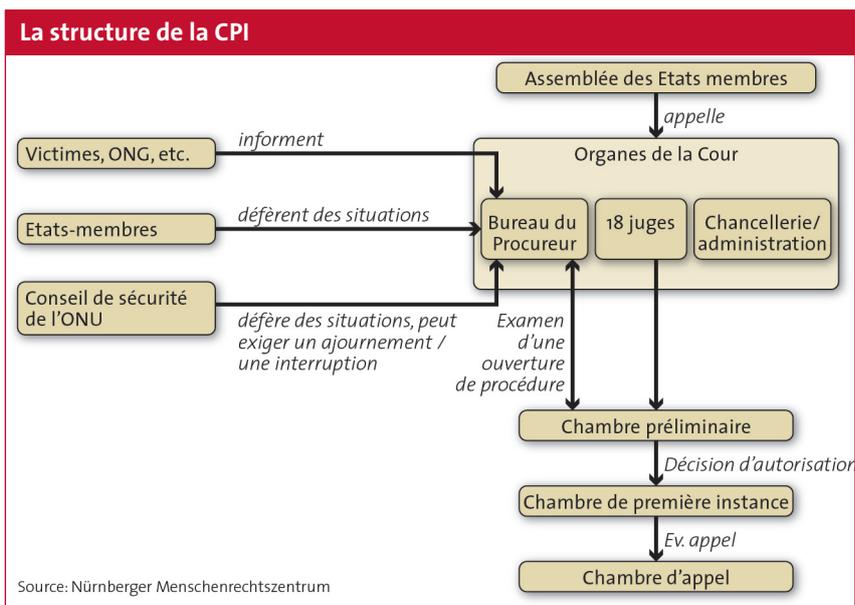
Des plans consécutifs en vue de créer une cour pénale internationale permanente étaient voués à l'échec dans le contexte de la guerre froide. Ce n'est qu'à la fin de cette dernière que le projet a connu un regain d'actualité. L'Assemblée générale de l'ONU a décidé en 1994 de donner suite à un projet de statut soumis par la Commission du droit international. La création des tribunaux internationaux spéciaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie (1993) et le Rwanda (1994) ont donné au processus des impulsions importantes. Ils ont prouvé la pertinence intacte du thème et la praticabilité fondamentale d'une telle instance.

Un comité préparatoire créé par l'Assemblée générale de l'ONU a préparé à l'intention de la conférence diplomatique de Rome un projet de statut remanié. Une majorité des 160+ Etats participants a réussi à se mettre d'accord sur des questions controversées comme le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU, la liste des crimes pertinents, l'exclusion de réserves et la possibilité d'une ouverture de procédure par un procureur général indépendant. Le «groupe des Etats pilotes», qui s'engageait en faveur d'une cour forte et indépendante, a exercé une grande influence. Environ 60 pays majoritairement européens, africains et sud-américains faisaient partie de ce groupe. De nombreuses ONG le soutenaient aussi. Cette coalition a pu s'imposer dans des questions centrales contre la position des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU qui plaidaient en faveur d'une plus grande influence de ce dernier sur la Cour. 120 Etats, dont la France, la Grande-Bretagne et la Russie, ont approuvé l'ébauche finale du Statut de Rome.

Compétence et structure

Le Statut de Rome stipule que la CPI est responsable de la poursuite du génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et du crime d'agression. Il définit aussi les éléments constitutifs correspondants des infractions. La définition exacte de l'agression n'a été fixée qu'en 2010 à la Conférence d'examen de la CPI à Kampala. Les Etats parties doivent ratifier séparément cet ajout. Cette clause pourra entrer en vigueur au plus tôt en 2017 au cas où au moins 2/3 des membres approuvent une telle décision et où au moins 30 Etats ont ratifié l'amendement.

La juridiction de la CPI est limitée à plus d'un titre. Le principe de la complémentarité est central. La Cour ne peut intervenir que si les autorités nationales compétentes



Source: Nürnberger Menschenrechtszentrum

n'ont pas la volonté ou les moyens de poursuivre elles-mêmes les coupables avec la sévérité requise. La compétence est aussi limitée dans le temps: la CPI ne peut juger que des événements qui se sont produits après l'entrée en vigueur du Statut de Rome le 1^{er} juillet 2002. Le moment de l'adhésion est en règle générale valable pour les Etats qui y adhèrent ultérieurement.

Le travail de la CPI est en outre assujéti à des restrictions géographiques. En adhérant au Statut de Rome, un Etat partie reconnaît la juridiction de la CPI. La Cour peut donc – toujours sous réserve des restrictions déjà mentionnées – intervenir en principe si un crime s'est produit sur le territoire national d'un Etat membre ou si ce crime est imputé à une personne possédant la nationalité d'un Etat membre. Des Etats non membres peuvent en outre reconnaître volontairement, au cas par cas, la compétence de la CPI et se soumettre à sa juridiction. Finalement, le Statut de Rome octroie au Conseil de sécurité de l'ONU le droit de déférer à la CPI des événements qui se sont déroulés sur le territoire national d'un Etat non partie au statut sur base du chapitre VII de la Charte de l'ONU. C'est par exemple ce qui s'est produit en 2005 (Darfour/Soudan) et en 2011 (Libye). Actuellement, différents acteurs exhortent le Conseil de sécurité de l'ONU à déférer la situation syrienne à la CPI. Le Conseil de sécurité peut aussi intimer l'ordre à la Cour d'ajourner une procédure d'enquête d'une période (prolongeable) de douze mois ou de l'interrompre. Le Conseil de sécurité doit pour ce faire prendre une décision correspondante à la majorité. Aucun membre permanent ne peut en outre y opposer son veto.

La Cour intervient soit en raison d'un événement pertinent – ou d'une «situation» dans le jargon de la CPI – soumis par un Etat membre, du déferement par le Conseil de sécurité ou de l'initiative du Procureur (*proprio motu*). Ce dernier peut p.ex. y être incité par des rapports de victimes ou d'ONG. Après l'examen d'une ouverture de procédure par le Bureau du Procureur, une chambre préliminaire tranche sur l'admissibilité de la mise en accusation. Une chambre de première instance rend son verdict. Un appel auprès de la chambre d'appel est possible. Les 18 juges de la CPI sont élus par l'Assemblée des Etats parties (cf. graphique). Une caractéristique de la CPI est que les victimes du crime disposent de possibilités de participation relativement importantes. Un Fonds au profit des victimes a en outre été créé pour elles.

La CPI compte actuellement 122 pays membres (Afrique: 34 Etats, Asie-Pacifique: 18, Europe de l'Est: 18, Amérique latine et Caraïbes: 27, Europe de l'Ouest et autres: 25). 17 autres Etats ont signé le Statut de Rome mais ne l'ont pas encore ratifié. Bien qu'ils fassent partie des Etats signataires, les Etats-Unis, Israël et le Soudan ne veulent plus ratifier le Statut de la CPI. Les raisons principales du refus de Washington d'adhérer sont le manque de subordination de la CPI au Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que l'argument selon lequel on souhaite protéger les troupes américaines à l'étranger d'une éventuelle poursuite. La CPI est financée par des contributions des Etats membres selon une clé de ventilation ainsi que par des contributions volontaires. Le budget pour 2013 s'élève à 115 millions d'euros. La part du lion est supportée

par les Etats membres européens, le plus grand cotisant étant l'Allemagne.

Enquêtes: un palmarès limité

Huit enquêtes sont actuellement réalisées à la CPI. Le Bureau du Procureur juge des situations en Ouganda, en République démocratique du Congo (RDC), en République centrafricaine, au Darfour (Soudan), au Kenya, en Libye, en Côte d'Ivoire et au Mali. Dans les cas de l'Ouganda, de la RDC, de la République centrafricaine, de la Côte d'Ivoire et du Mali, la CPI a été exhortée à ouvrir une enquête par les gouvernements concernés eux-mêmes. Le Conseil de sécurité de l'ONU lui a déferé les situations au Darfour et en Libye. La procédure au Kenya peut être attribuée à une initiative du Procureur général. Outre ces enquêtes en cours, des enquêtes préliminaires sont en cours à la CPI sur l'Afghanistan, la Colombie, la Géorgie, la Guinée, le Honduras, le Nigéria et la Corée du Sud.

Le palmarès concret de la CPI est évalué de manière critique par de nombreux observateurs, ce qu'illustrent certains exemples. La procédure concernant l'Ouganda est en cours depuis 2004. La CPI a émis des mandats d'arrêt contre cinq représentants de l'Armée de résistance du Seigneur en raison de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Une procédure a été suspendue en raison du décès de l'accusé concerné. Les quatre autres personnes recherchées n'ont pas pu être arrêtées jusqu'à présent. Dans le cas de la RDC aussi, la procédure a été ouverte en 2004. La CPI a rendu dans ce contexte un premier verdict contre le chef des rebelles congolais, Lubanga, qui a été déclaré coupable de la conscription d'enfants soldats et condamné à une peine de prison de 14 ans. La longue durée de la procédure a été violemment critiquée. On a reproché à l'ancien Procureur général argentin, Luis Moreno Ocampo, d'avoir fait traîner en longueur le procès et d'avoir caché à la défense des éléments de preuve de nature à disculper le prévenu. Deux des accusés restants sont en liberté. Dans un cas, la plainte a été rejetée, un accusé a été acquitté et un procès est actuellement en cours.

La situation au Darfour a fait des vagues. Ce cas a été déferé par le Conseil de sécurité de l'ONU à la CPI car le Soudan a certes signé le Statut de Rome mais ne l'a jamais ratifié. La CPI a surtout fait sensation en 2009 quand elle a émis un mandat d'arrêt contre le président soudanais en exercice, Omar al-Bashir. L'Union africaine (UA) a critiqué la décision et appelé ses membres à

refuser de coopérer avec La Haye. Al-Bashir a effectivement voyagé depuis lors dans certains cas sans contrôle dans d'autres pays sélectionnés bien que tous les Etats parties sont sous l'obligation de l'appréhender. Différents côtés critiquent aussi que la mise en accusation a torpillé le processus de paix au Soudan. Il n'était en outre pas clair dans quelle mesure les acteurs internationaux pouvaient mener des négociations directes avec une personne contre qui un mandat d'arrêt avait été émis par la CPI. Malgré son inculpation, al-Bashir a été réélu président du Soudan en mars 2010. Il continue d'être en liberté. Des quatre personnes restantes contre lesquelles ont été émis des mandats d'arrêt, la mise en accusation a été rejetée par la chambre préliminaire dans un cas. Trois personnes n'ont pas pu être arrêtées jusqu'à présent.

Au Kenya, le Procureur général de la CPI a initié pour la première fois, après les éruptions de violence qui ont suivi les élections de 2007/08, une enquête de sa propre initiative. L'ironie de cette situation est que deux des personnes traduites en justice, Uhuru Kenyatta et William Ruto, ont formé une équipe qui se présente actuellement aux élections présidentielles kenyanes. La situation libyenne a été déferée à l'unanimité à la CPI en février 2011 par le Conseil de sécurité. La CPI a émis par la suite des mandats d'arrêt contre Mouammar al-Khadafi, son fils Saïf al-Islam ainsi que l'ancien chef des renseignements Abdullah Al-Senussi. Le mandat d'arrêt contre Khadafi a été retiré après sa mort. La Libye, qui ne fait pas partie de la CPI, refuse d'extraire les deux autres accusés malgré la résolution existante du Conseil de sécurité de l'ONU. Quatre collaborateurs de la CPI ont, dans ce contexte, été détenus provisoirement en Libye en 2012.

Défis

Les ambitions de la CPI sont élevées. Sa création et l'établissement du Fonds au profit des victimes ont suscité de grands espoirs et attentes chez les Etats, organismes et surtout les victimes de crimes. Mais les compétences, possibilités et capacités effectives de la Cour sont limitées et le resteront aussi dans un avenir proche. Il y a donc un fossé entre prétention et réalité. Il est déterminant pour son acceptation à long terme que la CPI réussisse à le surmonter de manière crédible.

Le manque d'universalité de la Cour représente une faiblesse considérable. Environ septante Etats, dont des pays comme

l'Inde, le Pakistan, la Turquie, l'Égypte, Israël, l'Indonésie ou la Thaïlande en plus des trois membres permanents du Conseil de sécurité, les Etats-Unis, la Chine et la Russie, ne sont pas membres de la CPI, ce qui restreint fortement le champ d'application du Statut de Rome et a permis de reprocher que la CPI ne punit que les «faibles» et laisse les «puissants» s'en sortir indemnes.

L'affiliation incomplète ne mine pas seulement la juridiction de la Cour mais aussi l'application du droit. Comme la CPI ne dispose pas d'appareil exécutif propre, elle dépend de la volonté de coopération des Etats. Plus la CPI reste éloignée de l'universalité recherchée, plus sa capacité à s'imposer restera lacunaire. Cette circonstance est un tant soit peu relativisée par le fait que des non-membres et même des critiques violents comme les Etats-Unis copèrent eux aussi, du moins en partie, de manière pragmatique avec la CPI, ce qu'a par exemple montré le déferement unanime de la situation libyenne à La Haye.

On ne cesse de reprocher aussi à la CPI de diriger trop son regard vers des cas en Afrique. La CPI, si l'on en croit la critique, applique des doubles standards dans l'évaluation des situations et se laisse instrumentaliser par les intérêts politiques et d'inspiration néocoloniale des plus importants bailleurs de fonds. La répartition régionale des enquêtes engagées à La Haye est effectivement déséquilibrée. Les huit cas concernent tous des Etats africains. Dans cinq Etats, les cas sont cependant recherchés par les gouvernements concernés eux-mêmes et, dans deux autres cas, la compétence de la CPI est la conséquence d'un déferement par le Conseil de sécurité. Pour infirmer les reproches, la Cour renvoie aussi à des enquêtes préliminaires dans d'autres régions. Dans la perception publique, la critique pourrait – justement en Afrique – affaiblir l'acceptation de la CPI tant que les activités ne sont pas réparties de façon plus équilibrée sur le plan régional.

Le champ de tension entre justice et paix présente de multiples facettes. La perspective d'une poursuite par la CPI a empêché – c'est du moins ce qu'arguent certains experts – que l'on pousse des dirigeants criminels comme par exemple Bashar al-Asad à démissionner. Cela complique les négociations de paix, prolonge les conflits et entraîne en fin de compte davantage de victimes. Les défenseurs de la justice pénale internationale objectent par contre qu'une paix reposant sur des crimes impunis n'est

souvent pas durable. Dans l'intérêt des victimes et pour permettre une réconciliation sociale ultérieure dans les zones de conflit, il ne faut pas permettre que des crimes très graves restent impunis. L'effet préventif de la juridiction pénale internationale ne peut en outre s'exercer que si ses normes ne sont pas sapées par l'octroi d'amnisties. Il y aura toujours à l'avenir aussi des dilemmes de ce type entre justice et paix. En ce qui concerne l'effet pratique des mises en examen sur les négociations de paix, l'ONU a précisé dans ses directives de médiation que le contact avec des personnes accusées à La Haye est permis mais doit être réduit au minimum nécessaire pour un processus de médiation.

En dépit de toutes les critiques, ce qu'obtient la CPI même dans le cadre de ses procédures n'est pas la seule chose qui compte. Ce qu'elle déclenche au niveau national en matière de renforcement des autorités et législations nationales et quel effet (préventif) elle exerce dans les cas qui ne sont pas négociés à La Haye est aussi important. Le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon a qualifié cet effet d'«ombre de la Cour». Cette ombre pourrait être plus grande que ne le laissent supposer les résultats concrets des activités de la CPI pendant les dix premières années de son existence.

La Suisse et la CPI

La Suisse fait partie des partisans convaincus de la CPI. Elle était membre fondateur du «Groupe d'Etats pilotes». Le Conseil fédéral a signé le Statut de Rome le 18 juillet 1998. Il a ensuite accéléré les adaptations intérieures nécessaires à une ratification pour faire partie des 60 premiers Etats à le ratifier. Le Conseil fédéral voulait d'une part souligner ainsi son engagement en faveur du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Il voulait d'autre part influencer activement la constitution de la CPI, par exemple en ce qui concerne le choix des juges, le règlement de procédure ou le financement. La Suisse a été le 43e Etat à déposer son acte de ratification le 12 octobre 2001.

La Loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale (LCPI) régit la coopération avec la CPI. La contribution suisse au budget ordinaire de la CPI en 2012 était d'environ 2,5 million de CHF en 2012. A cela viennent s'ajouter des versements volontaires, entre autres au Fonds au profit des victimes. Des Suisses ont occupé différentes positions importantes à la CPI. L'ambassadeur suisse à La Haye est par exemple depuis décembre 2011 l'un des deux vice-présidents de l'Assemblée des Etats parties.

La Suisse s'engage pour plusieurs raisons en faveur de l'élargissement de la juridiction pénale internationale dans le cadre de la CPI. Cela correspond d'une part à son engagement traditionnel en faveur d'une judiciarisation des relations internationales. En tant que petit Etat qui ne dispose que d'instruments de pouvoir limités, la Suisse voit ses intérêts protégés au mieux dans un système régi par des normes juridiques.

La promotion de la protection des droits de l'homme fait en outre partie des objectifs de politique extérieure de la Suisse ancrés dans la Constitution fédérale. En tant qu'Etat dépositaire des conventions de Genève, elle s'efforce par conséquent continuellement de renforcer le droit international humanitaire. La promotion de la paix compte aussi parmi les priorités de la Suisse. Elle voit dans ce contexte la lutte contre l'impunité comme un élément important pour créer des conditions favorables à des solutions de paix durables – tout en sachant parfaitement que des procédures pénales seules ne sont pas suffisantes pour ce faire. Le domaine du travail sur le passé, qui englobe de nombreuses autres mesures, est donc aussi une priorité thématique de la promotion civile de la paix de la Suisse.

La Suisse s'est engagée avec succès en 2010, pendant la Conférence d'examen de la CPI à Kampala, avec des Etats comme le Brésil, l'Argentine et le Canada, en faveur d'une solution de compromis quant à la définition du crime d'agression. Cet énoncé des faits doit être repris dans la juridiction de la CPI. La Suisse a pris en main en 2012 les travaux de ratification de ces amendements. La procédure de consul-

tation sera probablement engagée cette année encore. Mais la ratification pourra encore prendre deux à trois ans. Le Parlement statuera sur l'amendement.

La Suisse s'engage actuellement de deux façons en faveur d'un renforcement de la CPI, la première étant de nature discrète et la seconde maximisant l'impact médiatique. La Suisse fait pression derrière les coulisses pour élargir l'adhésion au Statut de Rome. Elle s'engage par exemple dans des contacts bilatéraux avec des Etats non membres pour qu'ils signent le Statut. Elle soutient pour ce faire dans différents pays des projets qui doivent permettre une adhésion à la CPI et accélérer la mise en œuvre des dispositions du Statut de Rome au niveau national.

La pétition dans laquelle la Suisse a essayé avec 57 Etats cosignataires, à la mi-janvier 2013, de déférer la situation syrienne à la CPI a suscité beaucoup d'attention dans le monde entier. Cinq membres du Conseil de sécurité, la France, la Grande-Bretagne, l'Australie, le Luxembourg et la Corée du Sud, ont aussi soutenu l'initiative suisse. On ne sait toujours pas si on demandera un jour des comptes aux responsables des atrocités en Syrie même ou à La Haye. Mais plus l'affiliation à la CPI est complète, plus les mailles du filet se resserreront pour les coupables.

Editeur et expert: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse