

FRONDE DES PAYS AFRICAINS

La Cour pénale internationale en accusation

Réunis en sommet extraordinaire, le 12 octobre 2013, les pays de l'Union africaine ont demandé la suspension des actions intentées contre des chefs d'Etat en exercice devant la Cour pénale internationale (CPI). Ils remettent ainsi en cause l'une des idées fondatrices de la Cour : lutter contre l'impunité des dirigeants. Motivée par la situation du Kenya, cette demande révèle les contradictions inhérentes à ce tribunal.

PAR FRANCESCA MARIA BENVENUTO *

« **D**IX ANS de lutte contre l'impunité », proclame fièrement le site Internet de la Cour pénale internationale (CPI). Depuis son entrée en vigueur, en 2002, ce tribunal d'un genre nouveau juge les personnes accusées de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, ou encore de crimes d'agression. Alors que le statut de Rome fondant la CPI déplore un fort degré d'impunité, la nouvelle juridiction a été pensée en rupture avec un droit pénal international classique jugé inefficace. Contrairement au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) (1) et à celui pour le Rwanda (TPR), dont les interventions sont limitées à un territoire et à une période déterminés, la CPI peut juger toute infraction survenue après sa mise en place.

Il suffit que l'une de ces deux conditions soit remplie : que l'individu suspecté soit ressortissant de l'un des cent vingt-deux Etats signataires – sur les cent quarante-trois membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) –, ou que les crimes commis l'aient été sur le territoire d'un Etat membre. Cette dernière clause permet d'étendre la compétence à des pays qui n'ont pas accepté la juridiction de la CPI. Le suspect ne peut plus s'exonérer de sa responsabilité en brandissant le bouclier de sa fonction officielle : le statut de chef d'Etat ou de gouvernement, comme celui de diplomate, ne protège en aucun cas des

poursuites. Depuis le 9 septembre 2013, la Cour juge ainsi le vice-président en exercice du Kenya, M. William Ruto, pour les violences consécutives à l'élection présidentielle de 2007 (lire page ci-contre). Elle a par ailleurs lancé en 2009 un mandat d'arrêt contre le président soudanais Omar Al-Bachir pour les exactions commises dans la région du Darfour.

La Cour peut être saisie par un Etat, par le Conseil de sécurité de l'ONU, ou agir directement à l'initiative de son procureur (action motu proprio), en l'occurrence la Gambienne Fatou Bensouda, qui a succédé à l'Argentin Luis Moreno Ocampo (2003-2012). Complémentaire des justices nationales, elle n'intervient que si les poursuites sont impossibles dans le pays concerné, en raison de la mauvaise volonté du gouvernement ou de l'inefficacité du système judiciaire. Conçue comme une « concession à la souveraineté étatique (2) », cette complémentarité entraîne toutefois une « discrimination » à l'encontre des pays faiblement administrés, en particulier les plus pauvres. Ce n'est sans doute pas un hasard si les vingt affaires traitées jusqu'à présent concernent des conflits africains. Le président en exercice de l'Union africaine, l'Éthiopien Hailemariam Desalegn, a même accusé la Cour de mener une vraie « chasse raciale » lors de la clôture du dernier sommet de l'organisation, le 31 mai 2013.

Courtiser les gouvernements

AINSI, malgré l'intérêt des innovations inscrites dans son statut, la CPI n'échappe pas à la critique. Elle serait écartelée entre deux mondes : le politique et le juridique. Accord international classique, le statut de Rome n'oblige que les pays qui l'ont accepté. Trois membres permanents du Conseil de sécurité, les États-Unis, la Russie et la Chine, ne l'ont toujours pas ratifié. Washington craint la mise en cause de ses soldats engagés dans des opérations de maintien de la paix. Moscou et Pékin redoutent des procédures liées à la Tchétchénie et au Tibet. Pour des motifs semblables concernant la Palestine, Israël n'a pas non plus reconnu la CPI. Le ministère américain des affaires étrangères a fait signer à certains de ses alliés, notamment en Afrique, des accords de non-extradition de ses ressortissants vers la CPI au cas où ceux-ci seraient impliqués dans des crimes commis sur le territoire d'Etats parties (3).

La Cour est donc tiraillée entre son statut de juridiction pénale supranationale et les compromis politiques qui la fondent. Elle reste dépendante de la coopération effective des Etats, notamment pour faire exécuter les mandats d'arrêt délivrés par son procureur, car elle ne dispose ni d'une police ni d'une armée propres. Malgré la résolution 1556/2004 du Conseil de sécurité concernant le Darfour, le gouvernement soudanais a toujours refusé de collaborer (4). En outre, le Kenya et le Tchad – reflétant un large consensus sur le continent noir – ont accueilli le président Al-Bachir sur leur territoire sans l'inquiéter d'aucune manière...

Face à de telles difficultés, le procureur doit donc courtiser les gouvernements : leur coopération est la condition sine qua non du procès, qui ne pourra se tenir que si l'accusé est présent, car il n'est pas prévu de procédure par défaut. Une certaine prudence diplomatique influence les choix de l'accusation. Pour obtenir le soutien

Mais ce qui réduit encore davantage la marge de manœuvre de la Cour est le *ius vitae ac necis* (« droit de vie et de mort ») que le Conseil de sécurité détient sur elle. Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, il peut suspendre l'intervention, ou au contraire étendre la juridiction de la CPI à des Etats non parties (à travers un *referral*). Ce fut le cas pour le Soudan en 2003 et pour la Libye de Mouammar Kadhafi en 2011. La résolution n° 1422 de juillet 2002 a suspendu les enquêtes du procureur concernant les opérations menées en Bosnie-Herzégovine – pays signataire du statut de Rome – par les casques bleus onusiens, notamment américains. L'action du Conseil se révèle donc éminemment politique : dans le cas du Kenya et du Soudan, l'Union africaine estime que les mesures adoptées sont contre-productives et menacent le processus de paix dans les territoires concernés (5). Le 5 septembre, le Parlement de Nairobi demandait au gouvernement de dénoncer son adhésion à la juridiction internationale, dont l'action menaçait selon lui « la stabilité et la sécurité » du Kenya.



ABDUL-KARIM MAJDAL AL-BEIK. – « Massacre », 2012

Les critères de sélection des affaires suscitent également les critiques. En effet, le procureur ne poursuit que les crimes qu'il considère, de façon discrétionnaire, comme les plus graves (nombre de victimes, durée, champ territorial). Il apprécie également le niveau hiérarchique des responsables potentiels. Ces critères, très flous, l'ont conduit à des choix contestables. Il a ainsi renoncé à déclencher des enquêtes sur la guerre menée à partir de 2003 en Irak parce que « les crimes commis apparaissent isolés et ne rencontrent pas le critère de gravité (6) ». Evidemment, les poursuites n'auraient pu être intentées qu'à l'encontre de ressortissants des pays qui reconnaissent la CPI, comme le Royaume-Uni.

En 2009, le procureur n'a pas non plus donné suite aux accusations portées contre Israël par la Palestine. M. Moreno Ocampo a estimé que c'était « aux organes compétents de l'Organisation des Nations unies ou à l'Assemblée des Etats parties qu'il revenait de décider, en droit, si la Palestine constitue ou non un Etat aux fins d'adhésion au statut de Rome et, par conséquent, d'exercice de la compétence de la Cour (7) ». Il s'abritait ainsi prudemment derrière les difficultés rencontrées par la Palestine à se voir reconnaître le statut d'Etat souverain par la « communauté internationale » (8).

De son côté, Amnesty International critique la partialité des procédures menées en Côte d'Ivoire : l'ancien président Gbagbo et son épouse Simone sont poursuivis, tandis que l'autre acteur du conflit postélectoral, M. Ouattara, l'actuel

président, n'est pas inquiété. L'association dénonce la « loi des vainqueurs (9) ». Selon le procureur, les crimes commis par l'ancien chef d'Etat seraient d'une « gravité » particulière justifiant la diligence de la justice internationale.

Le dernier reproche adressé à la CPI est d'ordre symbolique. La formule « lutte contre l'impunité » pourrait dissimuler une justice « faite sur mesure pour les puissants (10) ». Le système pénal international court alors le risque de devenir un outil de légitimation légale, mais aussi morale, pour les pays qui peuvent échapper à la Cour. L'invocation de grandes valeurs à la définition forcément large peut favoriser la politisation des choix et ouvrir la voie à une justice à géométrie variable, oubliée de son devoir d'impartialité.

En outre, la recherche de l'exemplarité accroît les attentes. Au-delà de la répression des crimes et de la punition des coupables, la justice internationale devient tout à la fois un instrument de prévention, un remède à la guerre, l'arme de la sécurité globale et le moyen de rendre justice aux victimes ainsi que de leur accorder une juste réparation. Autre innovation du statut de Rome : la victime participe activement à l'administration de la justice, tandis que, devant les tribunaux ad hoc, elle demeure un simple témoin, souvent instrumentalisé par l'accusation. Sa contribution n'est plus cantonnée aux frontières probatoires du témoignage. Par là, le procès pénal international glisse vers le parcours thérapeutique. Selon certains juristes, la justice serait une « étape dans la nécessaire reconstruction de la victime (11) », et la nouvelle place obtenue dans le procès une « première réponse pertinente à ses multiples traumatismes (12) ». Ces interprétations risquent de nous éloigner de toute rationalité juridique. Elles trahissent une grave erreur herméneutique en confondant le droit d'accès à la justice avec le droit à « obtenir justice », avalisant une vision « justicialiste » des instances internationales.

Par ailleurs, la victime constitue parfois un élément perturbateur du procès, son émotivité pouvant nuire à la sérénité des débats. Devant la CPI, elle présente des éléments probatoires pour justifier le dommage subi, mais également pour établir la culpabilité de l'accusé, jouant le rôle de procureur privé officieux. La défense doit alors faire face à deux accusateurs. Le symbolisme qui demeure au cœur de la CPI, tout en faveur des victimes, oublie ainsi la figure de l'accusé et déséquilibre le jeu processuel.

Si les attentes sont trop grandes, les déceptions finales le seront à leur tour : la CPI commence à être confrontée aux « moulins à vent » créés par le symbolisme. Il est nécessaire, par conséquent, de réduire les enjeux symboliques ; car, comme le rappelle Tzvetan Todorov, « le but de la justice doit rester la seule justice (13) ».

(1) Lire Jean-Arnaud Déréns, « Justice borge pour les Balkans », *Le Monde diplomatique*, janvier 2013.

(2) Nacer Eddine Ghazali, « La justice internationale à l'épreuve de la raison d'Etat », dans Rafia Ben Achour et Slim Lagmani (sous la dir. de), *Justice et juridictions internationales*, Pedone, Paris, 2009.

(3) Lire Anne-Cécile Robert, « Justice internationale, politique et droit », *Le Monde diplomatique*, mai 2003.

(4) Cf. Nicolas Burniat et Betsy Apple, « Génocide au Darfour : défis et possibilités d'action », *Le Monde*, *Journal de la Coalition pour la Cour pénale internationale*, n° 37, La Haye, novembre 2008 - avril 2009.

(5) Cf. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « L'Afrique face à la justice pénale internationale », *Le Monde*, 12 juillet 2011.

(6) Lire Luis Moreno Ocampo, « The International Criminal Court in motion », dans Carsten Stahl et Göran Sluiter (sous la dir. de), *The Emerging Practice of the International Criminal Court*, Brill, Amsterdam, 2009.

(7) « Situation en Palestine », bureau du procureur, La Haye, 3 avril 2012.

(8) Pour d'autres exemples relatifs au critère de la gravité, cf. le rapport du bureau du procureur relatifs aux examens préliminaires, 13 décembre 2011.

(9) « Côte d'Ivoire : la loi des vainqueurs. La situation des droits humains deux ans après la crise postélectorale », Amnesty International, Londres, 26 février 2013.

(10) Danilo Zolo, *La Giustizia dei vincitori*, Laterza, Rome, 2006.

(11) Nicole Guedj, « Non, je ne suis pas inutile », *Le Monde*, 30 septembre 2004.

(12) Julian Fernandez, « Variations sur la victime et la justice pénale internationale », *Amnis*, Aix-en-Provence, juin 2006, <http://amis.revues.org/890>

(13) Tzvetan Todorov, « Les limites de la justice », dans Antonio Cassese et Mircea Delmas-Marty (sous la dir. de), *Crimes internationaux et juridictions internationales. Valeur, politique et droit*, PUF, Paris, 2002.

LE MONDE diplomatique

Abonnez-vous à la version numérique sans engagement de durée

A partir de 3,60 € par mois

Vous recevrez tous les mois un courriel d'alerte dès qu'un nouveau numéro est disponible en version électronique.

Accès Internet, tablettes, smartphones et liseuses. Feuilletez le journal en ligne, téléchargez le numéro au format e-book (epub, iPad, Kindle) ou PDF.

Retrouvez nos offres sur Internet

www.monde-diplomatique.fr/abojournal

* Avocate, docteure en droit international pénal à l'université Naples-II (Italie).