

QUELLES REFORMES OU AMENAGEMENTS DE LA COUR PENALE INTERNATIONALE AU REGARD DES NATIONS SANS ETAT

Yann CHOUCQ

Avocat en Droit International
BRETAGNE

L'œuvre de Justice, c'est-à-dire la régulation des rapports sociaux a été depuis l'origine de l'organisation sociale le monopole du chef puis du souverain, la loi étant admise comme incontestable, soit comme une expression révélée de la volonté divine, soit comme la résultante de l'autorité et du rapport de force.

Le Droit international, c'est-à-dire celui qui fonde les rapports entre tribus ou sociétés organisées, se trouve alors parfaitement résumé par l'expression du chef Celte BRENN((US), lors de la prise de ROME en 393 av. J-C : « **Vae Victis !** ». La seule loi du conflit « international » sera donc la loi du plus fort, la loi du vainqueur, celle du pillage, du forçage, du massacre ou de la réduction en esclavage des vaincus, suivant les appétits et les besoins du vainqueur.

On gardera pour l'anecdote le fait que le glaive et la balance restent dans de nombreux pays le symbole de la Justice, même si dans l'iconographie, le glaive n'est pas dans le plateau de la balance.

I – L'ELABORATION DU DROIT INTERNATINAL « HUMANITAIRE » :

Il faut attendre la fin du XIX ème siècle pour qu'apparaisse un « droit de la guerre » et des conflits internationaux.

À l'initiative d'Henri DUNANT va intervenir la première convention de Genève en 1864 sur le sort des soldats combattants et verra la naissance de la Croix-Rouge.

Trois autres conventions verront ensuite :

- en 1906, l'extension de la 1^{ère} convention aux forces navales,
- en 1929, le statut des prisonniers de guerre,
- le 12 Août 1949 la codification du sort des civils non-combattants.

Cependant, le respect et la mise en œuvre de ces dispositions conventionnelles sera laissée au bon vouloir des états, sauf à partir de la création de l'ONU au regard du pouvoir de condamnation morale donné à l'Institution internationale.

Deux protocoles additionnels vont être signés le 8 juin 1977 :

- le 1^{er} sur la protection des populations civiles dans les conflits armé internationaux,

- le 2^{ème}, qui nous intéresse ici bien davantage, étendant aux « *conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la discrimination coloniale et l'occupation étrangère, et contre les régimes racistes, dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* »

Ce second protocole intéresse au premier chef les Nations sans état, puisque, jusqu'alors, les conflits intra-étatiques, qualifiés d'insurrections et la réponse de la force publique à ces situations qualifiée d'opérations de maintien de l'ordre interdisaient toute ingérence externes, en particulier de la part des organisations internationales dans ces situations.

Les diverses résolutions de l'ONU sur le droit à l'autodétermination des peuples et la décolonisation ont également contribué, à l'intérieur du droit international humanitaire à cerner les notions de peuple et de nation, ainsi que celles de soumission de groupes, de minorités, de groupes ethniques, et parallèlement de définir les situations d'atteintes aux droit de l'homme de manière collective dans ces situations.

Dès lors que ces principes avaient été posés, quels instruments allaient permettre de les faire respecter ou non, - au delà des vœux pieux et des condamnations purement morales émanant de telle ou telle organisation humanitaire ou internationale ?

Même les résolutions de l'ONU portant sanctions, le plus souvent économiques, restent soumises, quant à leur application effective, au bon vouloir des états membres, au regard de leurs propres préoccupations diplomatiques à l'égard de l'Etat « fautif », ou de leurs politiques d'influence politique ou de leurs intérêts économiques dans telle ou telle région de la planète .

La lenteur des pourparlers pour aboutir à des résolutions et à leur mise en œuvre n'a, à ce jour, empêché aucun désastre humanitaire résultant de conflits armés et n'a pu au mieux qu'en atténuer a posteriori les effets.

Les diverses forces Internationales d'intervention ou d'interposition – casques bleus- ont montré la limite de leurs capacités à ramener la paix ou à prévenir les atteintes aux populations concernées. De surcroît, elles interviennent trop souvent après que les « dommages collatéraux » aient été commis.

II – UN JUGE INTERNATIONAL DES VIOLATIONS DU DROIT HUMANITAIRE :

L'abomination dans la dégradation humaine et la négation les plus inimaginable de la personne humaine dans sa dimension individuelle et collective par le régime nazi durant la période 1934 – 1945 va conduire à la première démarche internationale de définition de crimes internationaux, aux termes des accords signés par les « états victorieux » le 8 août 1945 (USA, ROYAUME UNI, France ET URSS).

Ces accords portant création du Tribunal International de Nuremberg vont apporter :

- une définition de nouveaux crimes internationaux :
- une juridiction pénale pour juger et condamner les auteurs de ces crimes.

II.1 :Les Crimes internationaux et leur particularité :

En sus des crimes de guerre définis par les conventions antérieures de 1864, 1906 et 1929 déjà évoqués, l'accord va inclure dans cette définition les assassinats, ou pour tout autre ,or

mauvais traitements ou déportation pour travaux but des populations civiles dans les territoires occupés, exécution d'otages, destruction sans motif des villes ou villages ou dévastation non justifiés par des exigences militaires.

Il va incriminer et définir :

- **le crime contre l'humanité** comme étant l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation ou tout autre acte inhumain commis contre les populations civiles, avant ou pendant la guerre, persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux ;
- **le crime contre la paix** comme étant la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression ou d'une guerre de violation des traités, assurances ou accords internationaux.

Il retiendra comme incriminable dans une notion se rapprochant de celle de complicité **le complot** ou **le plan concerté** en vue de commettre l'un des trois crimes de guerre, contre la paix ou contre l'humanité.

Il va enfin poser le principe de l'**imprescriptibilité** de ces crimes.

II.2 : L'institution des Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo :

Comme l'ont fait remarquer de nombreux auteurs de doctrine, cette première « expérience » juridique n'est pas exempte de reproches au regard des principes généraux garantissant les droits de l'Homme et les libertés fondamentales :

- caractère rétroactif et ad hoc de l'application des crimes ainsi définis, en violation du principe « nullum crimen nulla poena sine lege »,
- l'exclusion de certains cas concrets de crimes comme le bombardement massif des populations civiles qui aurait pu être également reproché aux vainqueurs,
- le fait que les puissances victorieuses n'étaient pas exemptes de certaines pratiques entrant dans le cadre de ces définitions.

La création de juridictions spéciales temporaires, circonstanciées, composées de juges appartenant uniquement aux états vainqueurs, une procédure approximative quant à l'administration et à l'appréciation de la preuve, ne peut davantage répondre aux notions désormais admises de procès équitable et de juge impartial.

Il reste qu'à cette occasion a été posé le principe d'un crime à caractère universel d'atteinte génocidaire dans l'ordre juridique international et de la faculté pour la communauté internationale de le poursuivre et de le punir.

III – LES SUITES DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE :

III. 1 les progrès des normes juridiques internationales :

Ces « mesures juridiques et judiciaires urgentes » mises en œuvre dès l'issue du conflit vont cependant aboutir :

- à la création dans le cadre de la Charte de l'ONU (art . 92) de la Cour Internationale de Justice, héritière de la Cour permanente de Justice créée par la Société des Nations en 1921 après la première guerre mondiale, malgré l'inefficacité démontrée de cette dernière,
- à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 Décembre 1948

- à la 4^{ème} Convention de Genève sur les crimes de guerre concernant le sort des populations civiles du 12 Août 1949.

La Cour Internationale de Justice, tout comme celle dont elle est l'héritière est un organe d'arbitrage inter-étatique, qui ne peut être saisi que par des états décidant conjointement de lui soumettre un litige déterminé. Certes, elle prévoit la faculté pour les états de souscrire une déclaration de juridiction obligatoire (article 36.2 du statut) mais ceci ne concernera que 58 états sur 185 en 1999, et certains comme la France, après avoir souscrit cette clause (avec des réserves) la dénonceront ensuite dès qu'elle sera considérée comme portant atteinte à leur souveraineté. C'est dire l'inefficacité du processus. La Cour s'est d'ailleurs bornée avec une jurisprudence restrictive à statuer sur des conflits limités et marginaux. Elle ne pouvait donc de par son statut originel jouer un rôle de Juge des violations de la norme internationale imposant ses décisions.

Il faut relever par ailleurs que la 4^{ème} Convention de Genève de 1949 va exclure de son champ d'application les conflits « intra-étatiques » (insurrections, soulèvements et autres), ce qui écartera du champ de ce texte les comportements des états vainqueurs, dans les années suivantes, dans leur politique de résistance à la décolonisation et à l'émancipation des peuples, sur leur affirmation de ce qu'il s'agissait de troubles à l'ordre public interne, et d'opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre.

Ce n'est que par les protocoles additionnels du 8 juin 1977 que vont être admises au bénéfice de ces droits humanitaires internationaux les **communautés humaines non-étatiques**, même si le protocole de Nuremberg avait initié dans le concept de génocide les notions de persécutions raciales ou religieuses.

Les protocoles de 1977 vont en effet formaliser la notion de « **conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la discrimination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes, dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes** ».

Cette mise en œuvre de la notion découlant du droit à l'autodétermination des peuples résultant des différentes résolutions de l'ONU sur la décolonisation consacre directement nous semble-il **la reconnaissance des nations sans état à travers les concepts de peuple, de discrimination coloniale et de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes**.

Elle reste cependant limitée à la situation de conflit armé et ne prévoit par d'organe juridictionnel compétent pour la faire respecter. Seules les condamnations « morales » par des résolutions de l'ONU ou des sanctions émanant de la même organisation pourront intervenir.

On notera enfin que ces protocoles ne sont intervenus qu'après l'achèvement des principaux conflits liés à la décolonisation des possessions des états vainqueurs de 1945, en particulier la France et le Royaume Uni.

III . 2 les balbutiements d'un Organe juridictionnel pénal :

À l'occasion des conflits consécutifs au démantèlement de la Confédération de Yougoslavie puis aux rivalités ethniques au Rwanda, l'ONU va créer dans ces deux cas un « **Tribunal International Spécial** » chargé de juger les personnes soupçonnées de crimes internationaux dans ces conflits.

Le fait que l'initiative vienne de l'ONU, que les conditions de désignation des juges et les règles procédurales posées assurent un meilleur respect des droits de l'Homme rappelés supra ne permet pas d'occulter :

- qu'il s'agit là encore de juridictions spéciales circonstanciées à compétence limitée,
- qu'elles n'ont compétence que pour poursuivre des personnes physiques,
- que pour ce qui concerne le Rwanda il s'agit d'une initiative des grandes puissances en ingérence dans un « pays en voie de développement » parmi les plus pauvres, même si les faits commis le justifiaient, et sans que soit posée la question de la responsabilité des « décolonisateurs » dans le « découpage territorial » des états africains issus de la décolonisation,
- que d'autres initiatives aussi justifiées peinent à voir le jour comme au Cambodge.
- qu'enfin l'efficacité de ces juridictions d'exception est limitée par le niveau de coopération des états qui abritent les accusés, le cas serbe étant particulièrement révélateur à cet égard.

On relèvera en conclusion, par mauvais esprit sans doute, qu'aucune initiative n'a été prise pour créer un Tribunal Pénal International pour les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité commis au Vietnam par les USA par exemple.

Seule la création d'une juridiction permanente à compétence universelle pouvait pallier à cette non-conformité des expériences précédentes, au regard de notions fondamentales garantissant les Droits de l'Homme en matière pénale.

Pour conclure sur ce point, faut-il souligner l'absurdité du protocole de 1977 qui n'admet le recours aux incriminations pour les nations sans état que si, pour voir reconnaître leurs droits, ou pouvoir exercer leur libre droit à l'autodétermination, elles entrent dans le conflit armé, seule hypothèse où elles pourront, si elles ressortissent de la domination d'un état-partie, saisir les instances judiciaires internationales pour dénoncer les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité dont elles seront victimes dans le cadre de la répression dont elles seront l'objet de la part de cet état.

IV - La Création de la Cour Pénale Internationale :

C'est dans ces conditions qu'a été élaboré le projet de cette juridiction qui a abouti à **Convention de ROME** signée le 17 juillet 1998 par 120 pays.

Il convient de noter dès l'abord que si au 1^{er} Janvier 2007, 104 pays avaient ratifié la convention et avaient le statut d'Etat partie à cette convention, nombre d'états et non des moindres n'y sont toujours pas partie : les USA, la Russie, la Chine, l'Iran, Israël, la Turquie, le Pakistan ou l'Afghanistan, parmi ceux qui pourtant ne sont pas sans poser de graves problèmes actuels au regard de leur capacité à respecter les normes du Droit International Humanitaire .

Elle n'a donc pas compétence universelle, et, de surcroît la Convention prévoit qu'elle n'a qu'un rôle de subsidiarité par rapport aux juridictions nationales des États.

Elle ne substitue pas à la Cour Internationale de Justice chargée d'arbitrer les litiges inter-étatiques, dont elle n'a pas compétence à connaître.

Si cette Cour permanente constitue un progrès en ce qu'elle soumet les dirigeants des états au respect des normes en matière de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, écartant le principe d'immunité des chefs d'état, elle reste sur le principe de la responsabilité individuelle des personnes physiques à l'exclusion de celle des personnes morales de droit public (états, institutions étatiques telles que la police ou l'armée, gouvernements, organisations politiques ou para-politiques...).

IV – 1 L'organisation de la C P I :

Elle comporte deux types d'institutions :

- l'Assemblée des États parties, c'est à dire de ceux qui ont ratifié le texte et l'ont admis dans leur ordre juridique interne, les états signataires n'ayant pas ratifié y ayant cependant le statut d'observateurs.
- Les institutions juridictionnelles à savoir les 3 chambres, le Procureur, le Greffier.

L'Assemblée des États partie a un rôle fondamental dans la mesure où c'est elle qui :

- Donne à la Présidence, au Procureur et au Greffier des orientations générales pour l'administration de la Cour,
- Examine et arrête le budget de la Cour,
- Décide du nombre de Juges,
- Examine les questions relatives à la non-coopération des états,
- Crée les organes de contrôle du fonctionnement de la Cour et procède à des inspections évaluations et enquêtes sur ce fonctionnement.

La Cour comporte :

- une Chambre préliminaire ayant pour double fonction d'éliminer les saisines abusives ou fallacieuses (créée à l'initiative de la France) et d'autoriser les investigations du Procureur dès lors qu'il n'est pas saisi par la plainte d'un état partie et entend agir d'initiative à partir de dénonciations ou de renseignements qui lui sont parvenus.
- Une chambre de première instance essentiellement composée de juristes de droit pénal,
- Une chambre d'appel composée de spécialistes des droits humains ayant à la fois le rôle de cour de contrôle de la procédure, de contrôle de la proportionnalité des sanctions et de révision des sentences de première instance.

Le Procureur intervient :

- sur plainte d'un ou plusieurs états membres, à l'encontre de ressortissants d'états membres, si les états membres ne se sont pas saisis eux-mêmes du cas par leurs juridictions nationales. C'est l'application du principe de subsidiarité.
- d'initiative sur la base de renseignements ou de dénonciations qui lui seront parvenus et qu'il estimera suffisant, après les avoir vérifiés, après autorisation de la Chambre préliminaire et sous son contrôle, à la condition que l'enquête concerne un état-partie.

Comme on le voit son autonomie de poursuite est très limitée. En outre, même les états-parties qui sont en principe au principe de coopération peuvent refuser de fournir des renseignements ou des documents en excipant de leur propre sécurité nationale, et ne peuvent y être contraints dans certains cas qu'au terme d'une procédure longue et complexe conduite par la Chambre préliminaire qu'il ne paraît pas utile de détailler ici.

IV . 2 : les limites de l'institution :

Enfin, tout état-partie peut suspendre sa participation pour une durée de sept ans, à tout moment avec un délai de prévenance d'un an, ce que la France, pays autoproclamé des droits de l'homme, s'est empressée de faire ab initio dès sa ratification de la Convention.

Cependant, il a été créé un collège de défenseurs auprès de la Cour et les garanties des droits de la défense au regard des normes en matière de droits de l'homme sont respectés à

l'extrême.

Au terme de cette brève analyse, on voit que l'œuvre est d'apparence superbe, mais que son efficacité apparaît des plus limitée, tant au regard de son champ de compétence ratione materiae que ratione loci.

Depuis sa création elle a rendu un simple avis non suivi d'effet.

Faut-il alors jeter ce bébé juridique avec l'eau du bain ?

V – PRESPECTIVES DE RÉFORME :

La Cour, près les balbutiements de l'histoire, apparaît aujourd'hui par son statut comme un organe juridictionnel fiable et respectueux des principes du procès équitable dans une justice démocratique

Une telle institution pourrait être efficace aux conditions suivantes :

- son existence serait intégrée dans la charte des Nations Unies, impliquant l'adhésion obligatoire à la Convention de Rome de tout état membre de l'ONU, et la reconnaissance de la compétence de la Cour,
- aucune réserve ne serait admise, ni droit de retrait temporaire ou définitif,
- le Procureur pourrait entreprendre des investigations d'initiative sur pétitions des peuples suffisamment précises avec un nombre de signataires significatif, ou sur saisine des Organisations non-gouvernementales accréditées en matière de droits de l'Homme,
- sa compétence serait étendue à toutes violations caractérisées des conventions en matière de droits de l'homme, de droits des peuples, de droit de l'enfant et à toutes les formes de discrimination,
- le principe de subsidiarité par rapport aux juridictions nationales serait écarté dès que l'inertie de ces dernières serait constatée par la Chambre préliminaire au delà d'un délai d'un an,
- elle aurait capacité à poursuivre non seulement les personnes physiques, mais également les organes ou organisations publics ou non, promoteurs, organisateurs ou complices des violations dénoncées,
- les décisions de la Cour s'imposeraient aux états.

Telles nous paraissent être les conditions minimales à la crédibilité et à l'efficacité d'une telle institution.

Ce sont ces réformes que nous vous proposons de suggérer et de promouvoir.

Au delà de cette utopie, nous voudrions souligner pour conserver nos espoirs et notre enthousiasme dans la lutte pour la reconnaissance des peuples, que l'expérience de la CEDH de Strasbourg, malgré son imperfection, a montré l'efficacité que peut avoir une juridiction internationale disposant d'un pouvoir de condamnation et de sanction contre les Etats irrespectueux des Droits de l'Homme.

Donner des facultés similaires à la Cour Pénale Internationale n'est donc pas une hypothèse irréaliste et hors de portée, même si elle ne solutionnera pas miraculeusement les situations faites aujourd'hui aux Nations sans Etat .

Merci de votre attention.