

LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

par

Mohamed BENNOUNA

Professeur associé de droit public à l'Université de Paris V - René Descartes

La statut de la cour pénale internationale (CPI) adopté par la conférence de Rome le 17 juillet 1998, a été accueilli par l'ensemble des médias comme l'événement juridique majeur de cette fin de siècle. En effet, il a été salué par les commentateurs et les principales organisations de défense des droits de l'homme comme une véritable révolution en la matière, puisque la raison d'État ne peut plus servir de paravent aux auteurs des crimes les plus abjects contre la paix et la sécurité de l'humanité. Les "politiques", quels qu'ils soient, seraient invités ainsi à oublier Machiavel et à se plier pleinement aux exigences de l'état de Droit.

Le processus de moralisation de la vie politique, entamé depuis la fin de la guerre froide, explique certes l'avancée intervenue à Rome à l'été 1998, mais il convient de rappeler que la création d'une juridiction criminelle internationale est à l'ordre du jour des Nations Unies depuis les années cinquante (inscription sur l'agenda de la commission de droit international (CDI) en même temps que l'élaboration d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité). Mais les contraintes du monde bipolaire et la conception étroite de la souveraineté qu'on soutenait alors, surtout à l'est de l'Europe, n'ont pas permis de faire progresser l'idée d'une telle juridiction. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, qu'il ait fallu attendre l'année charnière de 1989 pour voir la relance par l'Assemblée générale du projet de création d'une CPI, en relation avec la question du trafic illicite transfrontière (Résolution 44/39, à l'initiative de Trinidad et Tobago). La CDI a travaillé avec une grande célérité pour achever ses travaux et transmettre son

rapport définitif à l'Assemblée générale en 1994¹. L'éclatement des conflits de l'après-guerre froide, les affrontements inter-ethniques, les graves violations du droit humanitaire, sans précédent depuis la seconde guerre mondiale, la création par le Conseil de sécurité de tribunaux *ad hoc* pour l'ex Yougoslavie et le Rwanda², ont certes permis d'accélérer le processus de codification, au sein de la CDI, autour d'un projet devenu prioritaire dans l'agenda juridique international.

La création d'une juridiction pénale permanente s'imposait progressivement aux esprits pour éviter la multiplication des tribunaux spéciaux, avec les risques de justice sélective et de traitements différenciés que cela peut entraîner, et pour pallier une grave lacune dans le système juridique au cas où, comme cela a été révélé dans l'affaire dite de Lockerbie, il s'avère difficile d'appliquer le principe de la juridiction universelle dans la mesure où les tribunaux concernés (pays de détention, pays de la nationalité des victimes, ou pays où le crime a eu lieu) sont suspectés de partialité de part et d'autre. Ni l'intervention du Conseil de sécurité et le recours à des sanctions économiques contre la Libye, ni la décision de cet organisme de traduire ces suspects devant un tribunal écossais siégeant à La Haye³ n'ont permis jusqu'à présent de sortir cette affaire de l'impasse politique où elle se trouve.

1 Rapport de la CDI sur les travaux de sa 46ème session, A/49/10.

2 Résolutions 827 du 25 mai 1993 (TPIY) et 955 du 8 novembre 1994 (TPIR).

3 Résolution 1192 du 27 août 1998.

Même en dehors de cette hypothèse de "Lockerbie", l'expérience historique montre que les juridictions nationales sont réticentes parfois à raviver les blessures en poursuivant et en jugeant certaines personnalités politiques (comme cela ressort du débat intervenu après l'arrestation à Londres du général Augusto Pinochet). Il peut paraître utile, dans ces conditions et du point de vue du respect des principes fondamentaux du Droit international, qu'une Cour internationale prenne le relais des tribunaux nationaux défailants.

Le principe de complémentarité de la CPI avec les juridictions criminelles nationales, inscrit dans le préambule et à l'article 1er du statut, avait été introduit dès le départ par la CDI en vue de faciliter l'acceptation la plus large possible de la nouvelle institution. L'État a la priorité pour mener l'enquête et poursuivre toute personne accusée de l'un des crimes en question à moins qu'il "*n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité*" (article 17) de le faire, auquel cas l'initiative reviendra aux mains de la CPI. Par contre les juridictions *ad hoc* créées par le Conseil de sécurité ont, elles, la primauté sur les juridictions nationales (article 9 du statut du TPIY et 8 du TPIR sur "*les compétences concurrentes*").

La CPI a été créée par voie conventionnelle, ce qui était la seule méthode concevable sur le plan juridique, s'agissant d'une institution à compétence générale, sans limitation temporelle ni géographique. On a certes préconisé au sein de la CDI, et pour des raisons d'efficacité et de rapidité, de créer cette juridiction par voie de résolution du Conseil de sécurité, à l'instar des tribunaux *ad hoc* qui ont confirmé, chacun en ce qui le concerne, la validité des résolutions les créant (décision du 2 octobre 1995 de la chambre d'appel du TPIY dans l'affaire Dusko Tadic, IT-94-1-AR72; et décision de la chambre de première instance II du TPR du 18 juin 1997 dans l'affaire Joseph Kangabashi, ICTR-95-15-T); de même a-t-on suggéré de procéder par voie de résolution de l'Assemblée générale ou même par les deux procédés à la fois⁴. Mais manifestement ces voies n'étaient pas praticables pour une

juridiction permanente et il n'était pas réaliste d'autre part, d'en faire un organe principal des Nations Unies à la faveur d'une révision de la Charte.

Si la méthode conventionnelle est la plus appropriée en l'occurrence, elle est nécessairement plus lente et pose le problème du degré d'adhésion des États au statut et donc celui de l'universalité de la future institution. D'ores et déjà on constate que si 120 pays (sur 160 participants) ont voté en faveur du statut à Rome, sept s'y sont opposés dont, semble-t-il, deux membres permanents du Conseil de sécurité, les États-Unis et la Chine; vingt et un pays s'étant abstenus. L'entrée en rigueur du statut est conditionnée par l'accession de 60 pays à la convention, ce qui en soi pourrait prendre un certain temps, dans la mesure où, pour certains d'entre eux, l'adhésion ou la ratification devra être précédée de la révision de leur constitution⁵.

Dès les premières discussions au sein de la CDI, on s'est aperçu que le projet de création de cette juridiction se heurtait à la problématique de la souveraineté des États⁶; les experts vont adopter une démarche prudente, prévoyant le consentement préalable des États concernés, parties au statut, pour l'exercice de sa compétence par la Cour. De 1995 à 1998, le comité *ad hoc*, puis le comité préparatoire créés par l'Assemblée générale des Nations Unies se départiront cependant de cette approche pour conférer à la CPI une plus grande autonomie. Depuis l'adoption du statut, une nouvelle commission préparatoire est à pied d'oeuvre (dès l'automne 1998) pour mettre au point, d'ici le 30 juin 2000 un certain nombre de textes nécessaires à l'entrée en fonction de la cour (Règlement de procédure et de preuve et définition des éléments constitutifs des crimes).

Même si le texte de Rome comporte encore quelques imperfections techniques, l'essentiel reste de savoir si les États ont la volonté d'établir une institution juridique

4 Voir rapport de la CDI sur les travaux de sa 46ème session, A/49/10, p. 36.

5 NDLR : Sur l'état de la question en France voir dans ce numéro, M. Chavrier, rubrique "droit constitutionnel", page 30.

6 Voir notre article sur "la création d'une juridiction pénale internationale et la souveraineté des États". *AFDI*, 1990, pp. 299-306.

crédible, à même de sanctionner les crimes les plus graves contre la paix et la sécurité de l'humanité et de dissuader, par sa présence, les criminels potentiels. C'est ce que nous analyserons au travers de la structure (I), de la compétence (II) et du fonctionnement (III) de la CPI.

I. LA STRUCTURE

De ce point de vue, la CPI se présente comme une organisation internationale, ayant son siège à La Haye et dotée de la personnalité juridique internationale ; ce qui l'autorise à exercer "*ses fonctions et ses pouvoirs ... sur le territoire de tout État partie*"⁷. Pour ce faire la Cour devra s'assurer de la coopération des États parties, tenus d'élaborer une législation appropriée à ce sujet. On sait qu'en cas de refus de coopérer, les tribunaux *ad hoc* s'en remettent au Conseil de sécurité qui peut agir dans le cadre du chapitre VII de la Charte ; la CPI le fera lorsqu'elle sera saisie par cet organisme, autrement elle devra s'adresser à l'assemblée des États parties.

Au titre du chapitre IX du statut consacré à la "*coopération internationale et à l'assistance judiciaire*", la cour est tenue ainsi de transiter par le canal des autorités de l'État pour la remise de certaines personnes et l'accomplissement d'actes de procédure, notamment la recherche d'éléments de preuve se trouvant sur leur territoire. Par ailleurs et puisqu'elle ne fait pas partie des Nations Unies elle conclura, à l'instar de ces institutions spécialisées, un accord avec cette organisation (article 2).

La Cour se compose d'une présidence (le président et deux vice-présidents), d'une section des appels, d'une section de première instance, d'une section préliminaire, du bureau du procureur et du greffe (article 34). Les juges sont affectés dans chacune des sections et exerceront leurs fonctions au sein d'une seule chambre (appel) ou de plusieurs chambres (première instance ou préliminaire) ou même à titre individuel (préliminaire). Ils doivent être disponibles pour exercer à plein temps, à charge pour la présidence d'en décider en fonction de l'agenda du tribunal.

Il a été convenu, après un débat entre spécialistes, que les 18 juges seront élus de manière à ce que soient représentés les "*pénalistes*" (neuf au moins) et les "*internationalistes*" (cinq au moins); chacune des catégories étant élue sur une liste appropriée. Cette catégorisation est-elle vraiment nécessaire, en dehors des visées proprement corporatistes, à un moment où le droit international pénal se développe comme une discipline à la croisée du droit international et du droit pénal ?

Le procureur, indépendant au sein de la Cour, est élu par l'assemblée des États parties, laquelle choisit, sur une liste présentée par le procureur, le ou les procureurs adjoints. Quand à l'élection du greffier, elle est laissée aux juges eux-mêmes qui tiennent compte des recommandations éventuelles de l'assemblée.

Juges, procureur et procureurs adjoints sont élus pour un mandat de neuf ans et ne sont pas rééligibles, ce qui concilie l'exigence de la durée avec la garantie de leur indépendance.

Le financement de la Cour, qui repose principalement sur les contributions des États parties peut être complété par des ressources provenant du budget des Nations Unies ou à caractère volontaire.

II. LA COMPÉTENCE

Du point de vue de la compétence de la CPI, celle-ci l'est d'abord pour des crimes qui viendraient à être commis après l'entrée en vigueur du traité et ne le sera, *ratione materiae*, qu'à l'égard d'un "noyau dur" des crimes les plus graves, ne faisant l'objet d'aucune contestation, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et l'agression (article 5 du statut). Cette liste plus réduite que celle envisagée par la CDI, s'est avérée être le meilleur moyen de parvenir à un compromis rassemblant le maximum d'États. Et même ce noyau dur a été altéré pour parvenir au compromis en question puisque, d'un côté, la Cour ne sera compétente à l'égard de l'agression qu'une fois ce crime défini au cours d'une conférence de révision (sept ans après

⁷ Article 4 du statut.

l'entrée en vigueur du traité) et, de l'autre, chaque État peut s'y soustraire par simple déclaration, en ce qui concerne les crimes de guerre. Dès lors la compétence n'est de droit, à l'égard des États parties, que pour le génocide (elle était prévue par la Convention de 1948) et pour les crimes contre l'humanité (des États, comme la France et les États-Unis par exemple, qui craignaient pour leurs militaires engagés sur des terrains d'opérations, ont donc reçu partiellement satisfaction).

La compétence de la Cour s'exerce à la suite d'une plainte déposée par un État partie ou lorsqu'une situation lui est déférée conformément au chapitre VII de la Charte ou encore, ce qui est l'innovation principale, lorsque le procureur décide *ex officio* d'ouvrir une enquête (article 13). Cette dernière prérogative a été assortie de certaines conditions pour la rendre acceptable à une majorité de pays ; c'est ainsi que le procureur est tenu d'informer les États concernés qui peuvent décider de mener eux-même l'enquête (en vertu du principe de complémentarité) et il doit en tout état de cause, être autorisé au préalable par la chambre préliminaire (sous contrôle de la chambre d'appel) afin de se prémunir contre tout abus de pouvoir de la part du parquet (enquêtes dites "frivoles" ou politiquement motivées).

S'il était concevable, sans difficulté, que le Conseil de sécurité transmette certaines situations, au titre du chapitre VII, à la cour, afin d'éviter la multiplication des tribunaux *ad hoc*, il a paru, par contre, contestable que la juridiction internationale soit empêchée d'agir tant que le Conseil était saisi (projet de la CDI). Un compromis laborieux, sur proposition de Singapour, a été finalement adopté, exigeant pour cela que le Conseil demande expressément à la Cour de ne pas engager de poursuites et ceci pour une durée de douze mois renouvelable. Il n'y a donc pas de paralysie automatique de l'instance judiciaire chaque fois que le Conseil examine une situation au titre du chapitre VII ; une décision formelle doit être prise, pour ce faire, valable pour une période limitée (afin d'éviter ce qu'on a appelé "le reverse veto", un membre permanent s'opposant à ce qu'on revienne sur une précédente décision).

III. LE FONCTIONNEMENT

Du point de vue du fonctionnement de la CPI celui-ci s'inspire de la pratique pénale dans les droits nationaux et de celle développée par les tribunaux *ad hoc*. L'enquête sur tout crime relevant de la compétence de la CPI est ouverte par le procureur, sur autorisation de la chambre préliminaire. A ce stade, il est loisible à l'État concerné de soulever une exception d'irrecevabilité en vertu du principe de complémentarité. On relèvera que cet État peut invoquer le peu de gravité de l'affaire, ce qui devrait cantonner la justice internationale au jugement des personnes se situant à un certain niveau de responsabilité (une disposition équivalente n'existe pas dans le statut des tribunaux *ad hoc*).

La fonctionnement de la CPI se déploie selon le schéma classique, en la matière : mandat d'arrêt ou citation à comparaître, arrestation par un État partie, remise de la personne à la Cour (il n'est pas question ici d'extradition) ou comparution volontaire, confirmation par la chambre préliminaire des charges avancées par le procureur. L'acte d'inculpation pourra toutefois être modifié avant l'ouverture du procès. L'accusé assiste à son procès (article 63), le jugement *in absentia* est donc exclu ; il pourra plaider coupable ou non dès sa première comparution et après lecture des charges retenues contre lui. La chambre de première instance s'assurera, s'il plaide coupable, qu'il a bien agi en connaissance de cause ; ce qui permettra d'abrégier le procès, la Cour pouvant décider si les éléments en sa possession sont suffisants pour emporter sa conviction.

Au cas où l'accusé plaide coupable, il sera procédé à l'audition contradictoire de tous les témoins, la Cour pouvant autoriser toutes mesures nécessaires à leur protection.

Parmi les droits de l'accusé figure celui "d'être jugé sans retard excessif" ; il s'agit là probablement de l'un des défis majeurs de la justice pénale internationale, s'agissant de procès qui se déroulent loin du contexte territorial et culturel en cause et devant une instance internationale confrontée à des questions linguistiques et de traduction. C'est pour cela que les tribunaux *ad hoc* ont entamé tout un effort d'assouplissement des

procédures, dont pourra s'inspirer valablement la CPI.

La pratique du TPIY a été fort utile d'un autre point de vue en permettant au statut de la CPI de consacrer une disposition à la "*protection de renseignements touchant à la sécurité nationale*" (article 72), qui reprend en grande partie les conclusions de la chambre d'appel du TPIY dans l'affaire Blaskic du 29 octobre 1997 (IT-9514-AR18 bis) où il est dit notamment que "*les États ne sont pas autorisés, en invoquant les intérêts relatifs à la sécurité nationale, à refuser de remettre des documents et autres éléments de preuve matériels requis par le Tribunal international; cependant une chambre de première instance peut adopter des dispositions pratiques afin de tenir compte des préoccupations législatives et bona fide des États*".

Une autre lacune importante, par rapport aux tribunaux *ad hoc*, a été comblée puisque la Cour est habilitée à établir "*des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation à accorder aux victimes et à leurs ayants droits*" et elle pourra procéder sur cette base pour les dédommager de façon adéquate (article 75) y compris par le recours à un fonds créé au profit des victimes (article 79).

L'appel contre les jugements rendus en première instance se rapproche plutôt de la cassation, telle qu'elle existe dans les pays de droit civil, puisqu'il peut être interjeté uniquement pour vice de forme, erreur de fait ou de droit. Enfin, le statut détermine les conditions d'exécution de la peine (au sein d'un État partie disposé à recevoir les condamnés, sous contrôle de la Cour).

Quant aux différends entre États parties, il est prévu de les régler par voie de négociations puis de les soumettre à l'assemblée des États parties, qui pourrait recommander notamment leur "*renvoi devant la Cour internationale de justice*"⁸ en conformité avec le statut de celle-ci". Par ailleurs la question de la relation entre les deux Cours, statuant sur la même question (l'une traitant de la responsabilité des

individus, et l'autre de celle des États) n'est pas résolue. Et le problème est loin d'être théorique puisque la CIJ est saisie par la Bosnie-Herzégovine d'une demande d'interprétation et d'application de la Convention de 1948 sur la prévention et la régression du crime de génocide, en mettant en cause la République Fédérative de Yougoslavie. A l'évidence, la CPI et la CIJ ne peuvent s'ignorer[†]; elles seront amenées à prendre en compte, chacune en ce qui la concerne, les jugements rendus ici et là. Les jurisprudences de ces juridictions nous éclaireront le moment venu sur l'organisation entre elles des interférences indispensables.

En conclusion, l'oeuvre de la commission préparatoire nous informera sur les aménagements éventuels introduits pour amener le maximum d'États à accéder à la convention de Rome de juillet 1998, qui n'admet, elle, aucune réserve. La crédibilité de la future Cour se bâtera au fur et à mesure des développements de sa propre pratique et de la manière dont elle imposera une justice pénale égale pour tous, quel que soit le pays ou la personne concernés.

M.B.

⁸ CIJ