

La justice pénale internationale et les relations internationales : un amour vache.

MONTEIRO Tessia et LILLE Nathan

La justice pénale internationale (ci-après « JPI ») est un pur produit des relations internationales. Elle manifeste la volonté des États de lutter contre l'impunité et de réprimer les plus grands crimes qui lèsent l'Humanité dans son ensemble. Elle est aussi un produit de compromis, ceux des États à vouloir créer un mécanisme qui juge et sanctionne des crimes qui, pourtant, peuvent être considérés comme des crimes « de pouvoir ».

La JPI existe et subsiste grâce à la volonté des États, d'abord après la Seconde Guerre mondiale avec les tribunaux militaires de Nuremberg (1945) et de Tokyo (1947), puis suite aux horreurs qui ont été commises en ex-Yougoslavie et au Rwanda dans les années 1990, avec la fondation des Tribunaux pénaux internationaux par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

L'apogée de la JPI s'affirme avec la création de la Cour pénale internationale (ci-après « CPI ») le 17 juillet 1998 par l'adoption du Statut de Rome qui fait suite à la Conférence de Rome, et qui institue la Cour dès 2002 (suite à la soixantième ratification du Statut).

Mais comme l'affirme Antonio CASSESE à propos des TPI, ces différentes institutions restent des « géants sans jambes ni bras ». C'est-à-dire que leur action ne peut être efficace sans le concours des États. Et cette dépendance peut être aussi bien bénéfique que nocive, en dépit du multilatéralisme.

La JPI comme catalyseur des relations internationales.

L'avènement de la JPI à partir des années 1990 illustre une « moralisation »⁵⁹ des relations internationales et une volonté de faire barrage aux exactions commises dans les conflits armés et aux crimes lésant l'Humanité dans son entièreté. Comme en témoigne l'Histoire, et notamment jusqu'aux traités de Westphalie de 1648, les relations internationales étaient marquées par la violence⁶⁰ et par le recours à la force armée pour régler tout type de différends (commerciaux, ethniques, religieux, territoriaux). Progressivement cette violence a impacté naturellement les relations entre les individus et les États souverains, et même entre les individus eux-mêmes. La JPI résulte d'une volonté des États de catalyser ces relations, de les judiciaireiser.

Pour ce faire, les États ont dû collaborer, négocier et réaliser des compromis afin de permettre une protection du bien commun qu'est l'Humanité et la vie. En l'occurrence, il serait bon aujourd'hui de voir une telle volonté dans le cadre de l'écologie et de voir se développer une conférence de Rome pour l'environnement avec l'ensemble des délégations des 193 États parties aux Nations Unies en dépit des intérêts de chacun, mais ce n'est qu'utopie. Malheureusement, les relations internationales des années 1990 ne sont pas celles d'aujourd'hui, et elles sont qualifiables d'aussi néfastes pour la communauté internationale

⁵⁹ Voir à ce titre C. APTE, « JPI : entre raison d'État et État de droit », *Revue internationale et stratégique*, n°67, 2007, pp.71-80.

⁶⁰ H. Arendt qualifiait de « *massacres administratifs* » les violences qui dominaient les relations interétatiques.

qu'elles l'étaient avant la Seconde Guerre mondiale.

C'est donc bien par la détermination d'États dits « pilotes »⁶¹ et de certaines concessions d'autres États que le Statut de Rome fut adopté le 17 juillet 1998. Le Statut mis en place un compromis qui se manifeste par un équilibre entre la souveraineté des États et l'intérêt de la JPI. Cet équilibre s'illustre avec la consécration du principe de complémentarité de la Cour, qui n'intervient que lorsque les juridictions nationales ne peuvent pas, ou ne veulent pas, juger et réprimer les crimes les plus graves. L'Assemblée des États Parties est une autre manifestation de cette interdépendance entre justice et politique, elle caractérise la nature d'organisation internationale de la Cour. Les États financent cette justice et la soutiennent (dans la limite de leurs propres intérêts) tant financièrement, matériellement, que logistiquement : n'ayant pas de force de police propre, la Cour repose sur la coopération des États pour appréhender les accusés et enquêter sur des situations.

Le constat du Statut de Rome est positif lorsque l'on examine le nombre de situations qui ont été référées par les États concernés eux-mêmes, via le mécanisme d'auto-référé. Et il s'avère plutôt négatif lorsque l'on s'attache à constater la coopération des États avec la Cour ces dernières années et aux campagnes de dénonciation à son encontre.

Une JPI soumise à la volonté des États (ou la *Realpolitik*).

L'autre face de l'interdépendance entre la JPI et les relations internationales se dévoile lorsque la *Realpolitik*⁶² prend le dessus sur les intérêts de justice et entrave même son exercice. En effet, l'efficacité et la légitimité de la JPI ont été remises en cause par son instabilité et son incapacité à incriminer ses accusés qui illustrent un manque de coopération des États.

Ce manque de coopération s'explique par la crise des relations internationales que le monde connaît depuis les années 2010. La communauté internationale fait face à une régression du multilatéralisme jamais connue depuis les deux guerres mondiales. Cela se répercute naturellement sur la JPI qui doit faire face à plusieurs crises.

Une des fameuses crises est la crise « africaine » qui fait suite aux deux mandats d'arrêt à l'encontre d'Omar AL BASHIR, ancien chef d'État du Soudan, en 2009⁶³ et 2010⁶⁴ après le renvoi de la situation du Darfour par le Conseil de Sécurité en 2005⁶⁵. Crise qui sera exacerbée par les poursuites engagées à l'encontre de Uhuru KENYATTA en 2011, devenu président du Kenya en 2013 ; mais ces poursuites se solderont par un non-lieu en 2014. Certains chefs d'États africains ont dénoncé un « néo-colonialisme » de la Cour, qui ferait une justice « deux poids, deux mesures » en ne s'intéressant qu'aux pays africains. Un nouveau reliquat de la

⁶¹ Les États scandinaves, européens, africains mais également d'Amérique latine se sont imposés comme les instigateurs de la conférence.

⁶² Cette expression provient d'Otto Von Bismark, chancelier allemand du XIX^{ème} siècle. Elle désigne une stratégie politique pragmatique consistant à s'appuyer sur ce qui est possible, tout en écartant les considérations de doctrine.

⁶³ CPI, ICC-02/05-01/09-3, *Décision relative à la requête de l'Accusation aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, 4 mars 2009.

⁶⁴ CPI, ICC-02/05-01/09-94, *Second Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest*, 12 juillet 2010.

⁶⁵ Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1593 (2005).

justice des vainqueurs. Cette contestation se traduit notamment par une politique de non-coopération avec la Cour adoptée par l'Union Africaine en 2009⁶⁶ et atteindra son apogée en 2016 lorsque l'Union Africaine suggère une politique de retrait massif⁶⁷ du Statut de Rome. Finalement, seul le Burundi s'est effectivement retiré du statut, et les Philippines en dehors des États africains.

Une autre crise à laquelle la Cour a dû faire face résulte de l'opposition des États-Unis à l'action de la CPI. L'administration Trump a mené une politique d'harcèlement à l'encontre de la Cour afin de l'empêcher d'ouvrir une enquête sur les crimes commis par les soldats américains en Afghanistan à partir de 2001. L'Afghanistan est partie au Statut de Rome, c'est pourquoi les crimes ayant été commis sur son territoire peuvent relever de la compétence de la Cour Pénale Internationale. Mais les États-Unis, qui ne sont pas parties au Statut, le voit d'un autre œil : gel des visas, des comptes bancaires, saisine des biens immobiliers du personnel de la Cour aux États-Unis, tentative de calomnie et de diffamation du personnel et campagne publique de critiques ont été les armes de l'administration TRUMP pour démonter la légitimité de cette institution.

Le multilatéralisme est en crise et les États peinent à retrouver l'essence des revendications de la fin du XX^{ème} siècle qui peuvent se résumer par cette citation « Chacun de nous a appris les gloires de l'indépendance. Que chacun de nous apprenne les gloires de l'interdépendance⁶⁸ ! ».

Conclusion

Malgré le fait que la JPI soit une création commune issue de la volonté des États, elle dépend et subsiste que sous la perfusion de ses créateurs. Perfusion injectant argent, personnel ou moyens de coopération. Sans ce soutien massif, la justice pénale internationale n'est rien et ne peut fonctionner.

Notre système international est d'une morosité suffisante pour ne pas l'accabler par les critiques d'une JPI inutile ou dispensable. Le fait est qu'elle existe et malgré tout elle permet une dissuasion effective et des jugements de criminels internationaux. Il est vrai que la JPI vit actuellement une période sombre mais son existence et son efficacité, bien que controversée, sont déjà des victoires à part entière.

Mais comme l'affirme N. BRACQ⁶⁹, les moyens alternatifs de la JPI que sont le recours à la compétence universelle, les tribunaux mixtes et la justice transitionnelle s'illustrent actuellement comme des alternatives à la CPI et pourraient bien rétablir la confiance des États à l'égard de la JPI.

⁶⁶ UA, Assembly/AU/Dec.245(XIII) Rev.1, *Decision on the Report of the Commission on the Meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Tribunal (ICC)*, 3 juillet 2009

⁶⁷ UA, Assembly/AU/Dec.590(XXVI), *Décision sur la CPI*, 31 janvier 2016

⁶⁸ F. D. ROOSEVELT, conférence interaméricaine pour la paix, Buenos-Aires, 1936.

⁶⁹ Voir en ce sens l'opinion de Natacha BRACQ, « Interactions entre la CPI et les autres mécanismes du système de JPI », *Blog de droit international pénal*, 18 octobre 2020.