



## **Justice pénale internationale : soixante-cinq ans après Nuremberg**

Au cours des quinze dernières années, de multiples tribunaux internationaux furent créés par l'Organisation des Nations unies (ONU). Qu'elles découlassent d'une décision du Conseil de sécurité ou d'un règlement onusien, ces juridictions se virent chargées de juger les auteurs de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis lors de périodes bien déterminées et dans des zones géographiques clairement délimitées.

Cependant, le 1<sup>er</sup> juillet 2002, la Cour pénale internationale (CPI) entra en fonction. Ce tribunal, installé à La Haye, siège de manière permanente et est compétent pour poursuivre, sur les territoires de ses 114 États parties, les auteurs de violations du droit humanitaire international.

En outre, au nom de la « compétence universelle », de plus en plus de juridictions nationales engagent des poursuites à l'encontre des personnes présumées coupables d'atteintes aux droits humains.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Le principe de « compétence universelle » permet à la justice d'un pays de poursuivre une personne accusée de crimes internationaux quelle que soit sa nationalité et sans limitation de territorialité.

Pourtant, et en dépit de tous ces progrès tangibles, la justice pénale internationale ne s'est toujours pas imposée comme un instrument efficace et universel de protection des droits individuels et des libertés fondamentales. Soixante-cinq années après le procès de Nuremberg, présenté à l'époque déjà comme « *une mise en garde adressée aux dictateurs et aux tyrans* » à venir qui oseraient attenter au « *caractère sacré de l'Homme* », loin de disparaître, les crimes contre l'humanité, au contraire, se multiplient et l'impunité perdure. De nombreux facteurs contribuent à empêcher l'émergence d'une justice pénale internationale réellement compétente et indépendante quels que soient les États ou les organisations incriminés et quel que soit le statut des personnes mises en accusation.

Afin de pouvoir juger les crimes nazis, et notamment la « solution finale », les concepteurs du Tribunal militaire international (TMI) de Nuremberg durent créer une nouvelle catégorie d'infractions. Ainsi, parmi les chefs d'accusation retenus à l'encontre des responsables du III<sup>ème</sup> Reich figuraient, pour la première fois, les crimes contre l'humanité. Les créateurs de cette nouvelle catégorie d'infractions, longtemps propre à la justice pénale internationale, pensaient probablement affranchir de la sorte celle-ci des distinctions entre les infractions au droit international et les



délits condamnés par le droit pénal en vigueur dans chaque État. En effet, les antagonismes entre le droit international et le droit pénal sont autant d'obstacles à l'instauration d'une justice pénale internationale universellement compétente car « *le premier est un droit de coordination des souverainetés indépendantes [et] le second un attribut fondamental de chacune des souverainetés* ». <sup>2</sup>

À Nuremberg, les procureurs ne rencontrèrent guère de difficultés à faire comparaître les accusés. Les plus hauts responsables du régime nazi furent rapidement arrêtés par les soldats alliés, du moins ceux qui ne s'étaient pas suicidés ou n'avaient pas réussi à prendre la fuite. Leur pays vaincu, bientôt divisé en deux États indépendants et Berlin, la capitale historique, occupé militairement et administré par les Alliés, les accusés du TMI de Nuremberg ne pouvaient pas espérer être protégés par la souveraineté nationale allemande. En revanche, nombre de tyrans, dictateurs et chefs de guerre qui sévirent pendant la période de la guerre froide – forts de la protection et parfois de l'appui des grandes puissances –, purent au nom de la souveraineté nationale et du rejet de l'ingérence étrangère se maintenir au pouvoir en dépit des exactions et des violences infligées aux populations. Et

lorsqu'ils venaient à être renversés, par trop souvent, ils conservaient leur impunité. <sup>3</sup>

Toutefois, depuis la chute du mur de Berlin, l'éclatement de l'URSS, la dislocation du bloc communiste et le déclenchement de la guerre en ex-Yougoslavie, la situation semble évoluer. Arguant de la multiplication des tribunaux internationaux au cours des quinze dernières années, d'aucuns n'hésitent pas à joindre leurs voix à celle de l'actuel secrétaire général de l'ONU, considérant que « *l'ère de l'impunité a pris fin* ». <sup>4</sup> Beaucoup se félicitent du travail effectué et de la justice rendue par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).

---

<sup>2</sup> Antoine Garapon, *De Nuremberg au TPI : Naissance d'une justice internationale*, in *Critique internationale*, N°5, automne 1999, Paris.

---

<sup>3</sup> À l'heure où se tiennent, enfin, au Cambodge les procès des responsables khmers rouges, citons justement ce pays en guise d'exemple. Chassés du pouvoir en janvier 1979 par l'armée vietnamienne, les dirigeants khmers rouges, Pol Pot en tête, se réfugièrent à l'étranger et organisèrent la lutte armée contre le nouveau pouvoir en place à Phnom Penh. Le nouveau régime ne fut pas reconnu par la communauté internationale et ses représentants ne furent pas admis à l'ONU. Ainsi l'ambassadeur khmer rouge, Thiounn Prasith, conserva, jusqu'au début des années 1990, le siège du Cambodge à l'ONU. Pis, en 1979, la commission des droits de l'Homme des Nations unies refusa de se prononcer au sujet d'un rapport contenant 995 pages de témoignages sur les violations massives des droits humains perpétrées par le régime des Khmers rouges.

<sup>4</sup> Ban Ki-moon, tribune parue dans le quotidien français *Le Monde* du 1<sup>er</sup> juin 2010.



Pourtant, il faut rappeler que la création du TPIY ne se fit pas sans difficultés. Alors que les Balkans étaient en guerre depuis l'été 1991, l'ONU demeura longtemps inefficace, incapable de mettre un terme aux différents conflits qui voyaient s'opposer les républiques de l'ancienne fédération de Yougoslavie. Ses Casques bleus, déployés en juin 1992 à Sarajevo – capitale de la Bosnie-Herzégovine –, assistèrent impuissants au siège de la ville par l'armée serbe. Il avait fallu plusieurs réunions, discussions et décisions préalables avant que le Conseil de sécurité n'adoptât enfin, le 25 mai 1993, en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, la résolution 827 prévoyant la création du TPIY.

Depuis l'installation de ce tribunal, ses juges, ses procureurs et ses enquêteurs doivent composer avec les manques de moyens humains et financiers ainsi qu'une collaboration à minima des autorités nationales sollicitées. En mai 2004, le non-versement par les États de leurs contributions financières au tribunal provoqua le gel des recrutements. Koffi Annan, secrétaire général de l'ONU à l'époque, soulignait « *la précarité de la situation financière* » non seulement du TPIY mais de l'ensemble des tribunaux internationaux et précisait que le montant des contributions non-acquittées au titre de ces juridictions s'élevait,

au 30 septembre 2003, à 117 millions de dollars.<sup>5</sup>

Faute de moyens humains et financiers suffisants, les juges décidèrent de n'engager des poursuites qu'à l'encontre des hauts responsables des crimes commis en ex-Yougoslavie. S'appuyant sur l'exemple du procès de Nuremberg, les magistrats du TPIY proposèrent que la majorité des affaires fût portée devant des juridictions nationales. Le règlement de procédure et de preuve fut ainsi modifié afin de limiter les poursuites aux seuls « *dirigeants soupçonnés de porter la responsabilité la plus lourde* ». <sup>6</sup> Ainsi et conformément à la résolution 1503 du Conseil de sécurité, « la stratégie d'achèvement des travaux » consiste bel et bien à juger au plus vite les plus hauts responsables des crimes commis en ex-Yougoslavie et à laisser le soin aux juridictions nationales de poursuivre les « *accusés de rang intermédiaire ou subalterne* ». Le pari est risqué car il suppose des systèmes judiciaires nationaux indépendants et une réelle volonté politique des États concernés.

En 2010, et nonobstant cette « stratégie d'achèvement des travaux », la situation du TPIY demeure identique à celle de ses premières années de fonctionnement. Son président

<sup>5</sup> A/58/531. *Amélioration de la santé financière de l'Organisation des Nations unies*. Rapport du secrétaire général, 23 octobre 2003.

<sup>6</sup> Article 26, alinéa A, amendé le 6 avril 2004.



déplore toujours le manque de moyens humains et ses conséquences sur les jugements rendus par le tribunal. Le magistrat estime que « *le rythme des procès en appel [est] perturbé par la diminution des effectifs et le départ de collaborateurs hautement qualifiés* » et déplore que « *le tribunal se trouve en phase de réduction d'effectif alors que son niveau de productivité n'a jamais été aussi élevé et que ses effectifs n' [aient] pas augmenté depuis l'exercice biennal 2006-2007* ». <sup>7</sup>

Son règlement de procédure et de preuve interdisant les jugements par contumace, le TPIY ne peut instruire le procès que des seuls accusés arrêtés et placés sous son autorité administrative. <sup>8</sup> Pour autant, le TPIY ne dispose pas de ses propres unités de police habilitées à procéder aux arrestations des individus recherchés. Privés d'une force de contrainte, les magistrats ne peuvent donc que s'en remettre au bon vouloir et à la collaboration des autorités locales pour mener à bien leurs enquêtes et pouvoir, le cas échéant, procéder aux arrestations des personnes inculpées.

Dès l'entrée en fonction du tribunal, les forces militaires internationales déployées sur le terrain ne se montrèrent guère empressées à appréhender les individus recherchés. Aussi

bien, ce n'est que le 27 juin 1997 qu'intervint la première arrestation d'un accusé faisant l'objet d'un mandat arrêt. <sup>9</sup>

Procureure auprès le TPIY jusqu'au 31 décembre 2007, Carla Del Ponte n'eut de cesse, durant son mandat, de pointer du doigt l'inaction des forces de maintien de la paix présentes sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Elle dénonça également le manque de collaboration et de volonté politique des États sollicités. Le 23 avril 2004, devant le Conseil de sécurité, elle affirmait que le général Ante Gotovina, recherché par le TPIY, bénéficiait « *d'un réseau organisé y compris au sein des structures étatiques* ». <sup>10</sup> Ses propos visaient explicitement la Croatie. L'année suivante, exaspérée cette fois-ci par l'attitude de la Serbie

<sup>7</sup> S/2010/270. Rapport du 1<sup>er</sup> juin 2010.

<sup>8</sup> Notons, par ailleurs, que le décès d'une personne inculpée - arrêtée ou encore en fuite - entraîne la clôture des procédures à son encontre.

<sup>9</sup> Il s'agissait de Slavko Dokmanović, ancien président de la municipalité de Vukovar (Croatie orientale). Accusé de « crimes contre l'humanité, violations des lois ou coutumes de la guerre et infractions graves aux Conventions de Genève », il fut transféré le jour même de son arrestation à La Haye, au centre de détention du TPIY. Décédé le 29 juin 1998 en détention, la procédure à son encontre fut close sans qu'aucun jugement ne fût prononcé.

<sup>10</sup> Commandant du district militaire de Split de l'armée croate d'octobre 1992 à mars 1996, le général Ante Gotovina dirigea notamment l'offensive militaire croate visant à conquérir la région de Krajina (« Opération Tempête »). Inculpé depuis mai 2001 pour « crimes contre l'humanité et violations des lois ou coutumes de la guerre », il fut finalement arrêté le 7 décembre 2005 en Espagne et transféré quelques jours plus tard à La Haye. Son procès est en cours.



et de la communauté internationale, elle refusa de participer aux cérémonies commémoratives du dixième anniversaire des massacres de Srebrenica.<sup>11</sup> Dans un discours prononcé le 20 mai 2005 devant l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), elle interpellait les dirigeants des grandes puissances : « *Comment les internationaux pourraient-ils participer à cette commémoration quand ils ont prouvé qu'ils étaient incapables de mener Karadžić et Mladić devant la justice ?* »

Radovan Karadžić, président de la République serbe en Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska) et commandant suprême de ses forces armées et le général Ratko Mladić, chef d'état-major de l'armée serbe, furent inculpés dès l'été 1995 pour notamment « *génocide, extermination, assassinats, persécutions, expulsions, actes inhumains, actes de violence dont le but principal était de répandre la terreur parmi la population civile* ». Radovan Karadžić ne fut arrêté et transféré à La Haye qu'en juillet 2008. Quant à Ratko Mladić, il demeure, à ce jour, toujours en fuite.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Du 11 au 13 juillet 1995, près de 9 000 musulmans de Bosnie, essentiellement des hommes, furent exécutés après la prise de Srebrenica par l'armée serbe, dirigée par le général Ratko Mladić. Pourtant la ville avait été déclarée « zone protégée » par les Nations unies.

<sup>12</sup> En 2010, deux inculpés, considérés comme des accusés de haut rang sont toujours recherchés par le TPIY. Il s'agit de Ratko Mladić (cf. supra) et Goran Hadžić. Ce dernier, ancien président de la république serbe autoproclamée de Krajina,

À tout dire, depuis l'installation du TPIY, la Serbie a toujours très peu collaboré avec celui-ci. L'arrestation au printemps 2001 de l'ancien président Slobodan Milošević ne se fit que sous la pression américaine.<sup>13</sup>

L'ONU mit sur pied d'autres juridictions internationales inspirées du TPIY et chargées, elles-aussi, de juger les auteurs présumés de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Ces tribunaux, quels que soient leurs statuts, souffrent des mêmes imperfections que leur prédécesseur et modèle et doivent, pour mener à bien leurs missions, surmonter les mêmes obstacles : les manques de moyens humains et financiers, le peu de collaboration des États et les freins politiques et diplomatiques.

La plus grande déception émane probablement de la CPI, installée que le 1<sup>er</sup> juillet 2002, soit quatre ans quasiment jour pour jour après la définition de ses statuts à Rome, le 17 juillet 1998. En effet, ses statuts constitutifs

est accusé notamment de « *persécutions pour des raisons politiques, raciales ou religieuses, extermination, meurtres, tortures, actes inhumains, expulsions et transferts forcés* ».

<sup>13</sup> Président de la Serbie à partir de décembre 1990 et président de la fédération de Yougoslavie de juillet 1997 à octobre 2000, Slobodan Milošević était également, de par ses fonctions, le chef suprême de l'armée fédérale yougoslave. Poursuivi pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, mais décédé en détention à La Haye, il ne sera jamais condamné par le TPIY.



disposaient que la nouvelle juridiction n'entrât en fonction que soixante jours suivant la soixantième ratification. Ce retard demeurera à jamais préjudiciable car la CPI n'est pas compétente pour les crimes commis avant son installation !

Ce retard initial n'est pas le seul reproche qui puisse être formulé à l'adresse de la CPI. Plusieurs États, et non des moindres, refusent toujours de signer et ratifier le traité constitutif de la Cour. La Chine, les États-Unis, la Russie, Israël, l'Inde et l'ensemble des pays arabomusulmans rejettent, pour différentes raisons, l'idée d'un tribunal pénal international permanent et compétent pour juger les auteurs – quels qu'ils soient – de génocide, crimes de guerre, crimes contre la paix et crimes contre l'humanité.<sup>14</sup> Or seuls les crimes commis sur le territoire des États ayant ratifié le traité de Rome ou par l'un de leurs ressortissants entrent dans le champ de compétence de la CPI.<sup>15</sup> Comment donc une juridiction qui prétend juger au nom de la conscience des Hommes peut-elle se satisfaire d'un champ de compétence

territoriale loin d'être universel ? Ban Ki-moon, secrétaire général de l'ONU, le concède et avoue que « *pour avoir le rayon d'action nécessaire et pour être un instrument efficace de dissuasion autant que de justice, la Cour doit jouir d'un appui universel* ». <sup>16</sup>

Plus de six années après son installation, la CPI n'a encore prononcé aucun jugement. Privée elle-aussi d'une force coercitive, elle dépend du bon vouloir des États, de leur police ainsi que de leur justice pour mener à bien ses investigations et exécuter ses décisions. Mais la CPI ne peut pas contraindre un État à lui remettre un inculpé, d'autant plus quand ce dernier est membre du gouvernement, voire chef de l'État, et jouit du soutien de nombre de ses homologues, présidents ou monarques. Ainsi, le président soudanais Omar El Béchir, bien que visé par deux mandats d'arrêt internationaux, se déplace sans grandes inquiétudes dans de nombreuses capitales africaines. Il faut dire que la décision de la CPI de poursuivre le chef de l'État en exercice du Soudan provoqua l'ire de ses confrères africains. L'Union africaine (UA) condamna avec force la décision de la CPI et annonça son refus d'obéir aux injonctions du tribunal. Paul Kagamé, président du Rwanda depuis 2000, n'hésita pas à défier les juges de la Cour, en déclarant : « *Je n'exécuterai pas le*

---

<sup>14</sup> Selon ses statuts, la CPI est également compétente pour juger les crimes d'agression. Faute d'un accord entre les États parties au sujet de la définition de cette nouvelle catégorie d'infractions, la CPI ne peut pas juger les auteurs de tels crimes.

<sup>15</sup> Néanmoins le Conseil de sécurité peut décider de saisir directement la CPI. Ce fut le cas pour le conflit au Darfour et l'inculpation du président soudanais en exercice Omar El Béchir (cf. infra). Le Soudan n'est pas partie de la CPI.

---

<sup>16</sup> Tribune parue dans *Le Monde*, déjà citée.



*mandat d'arrêt contre El-Béchar et je ne signerai pas les statuts de la CPI ».*<sup>17</sup>

Les États africains ne sont pas les seuls à refuser d'exécuter les mandats d'arrêt émis par la CPI et à n'accorder aucune importance aux décisions de celle-ci. Robert Wood, porte-parole du département d'État rappelait, le 24 mars 2009, que les États-Unis n'avaient « *pas l'obligation d'arrêter le président El-Béchar, n'étant pas signataires du Statut de Rome* ». <sup>18</sup>

La CPI fut installée en tant que juridiction ultime, n'intervenant et ne se déclarant compétente que lorsque les tribunaux nationaux refuseraient ou se montreraient incapables de poursuivre les auteurs présumés de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

S'appuyant systématiquement sur le préambule du Statut de Rome qui stipule qu'« *il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* », les magistrats de la CPI, son procureur en tête, enjoignent les autorités locales à recourir à la « compétence universelle » pour mettre un terme à l'impunité.

Plusieurs États parties de la CPI ont adapté leurs législations afin d'y introduire ce principe de « compétence universelle », permettant ainsi à leurs tribunaux d'engager des poursuites dans

les cas de graves violations du droit humanitaire international. Cela permit l'arrestation, le 16 octobre 1998 à Londres, sur demande de la justice espagnole de l'ancien président chilien Augusto Pinochet. Il fut néanmoins libéré en 2000 – officiellement pour des raisons de santé – et mourut six ans plus tard sans avoir été jugé, constituant un énième cas d'impunité.

Au nom de la compétence universelle, la justice belge lança, le 19 septembre 2005, un mandat d'arrêt international contre Hissène Habré, ancien président du Tchad. Réfugié au Sénégal depuis son renversement en 1990, celui qui dirigea son pays d'une main de fer pendant huit années jouit de la mansuétude des autorités sénégalaises. Saisie pour se prononcer au sujet de son extradition, la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Dakar se déclara, en novembre 2005, incompétente. À ce jour, et malgré une plainte déposée le 16 septembre 2008 auprès de la justice sénégalaise relative aux exactions commises sous son régime, Hissène Habré n'a été ni jugé sur place ni extradé vers la Belgique.

En France, la législation n'admet pas le principe de « compétence universelle » mais tout au moins « une compétence extraterritoriale », applicable selon des conditions extrêmement restrictives. En effet, pour être poursuivie et jugée par un tribunal français, l'auteur présumé de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité doit

<sup>17</sup> Entretien accordé à l'hebdomadaire *Jeune-Afrique*, N°2514, 15-21 mars 2009, Paris.

<sup>18</sup> Propos cités par *Jeune-Afrique*, N° 2516, 29 mars-4 avril 2009, Paris.



résider habituellement en France. De surcroît, le pays dont il est le ressortissant doit être État partie de la CPI. Enfin, seul le ministère public – donc le pouvoir politique – peut-être à l’initiative des procédures.<sup>19</sup> De la sorte, l’État français garantit une impunité certaine et la France demeure ainsi une terre de vacances pour les nombreux tyrans, criminels et bourreaux passés, présents et à venir.<sup>20</sup>

La France n’est pas la seule à vouloir réduire la portée du principe de la « compétence universelle ». Jusqu’à présent avant-gardistes dans ce domaine, l’Espagne et la Belgique ont récemment abrogé leurs textes de lois relatifs à ce principe, rendant plus difficiles les poursuites à l’encontre des auteurs de graves atteintes au droit humanitaire international. Le Royaume-Uni envisage également de modifier sa législation afin d’empêcher l’arrestation sur son territoire d’une personne accusée de génocide,

crimes de guerre ou crimes contre l’humanité. Soixante-cinq ans après Nuremberg, l’impunité a encore de beaux jours devant elle.

© Youssef Jebri, novembre 2010.

---

<sup>19</sup> Loi n°2010-930 portant adaptation du droit pénal à l’institution de la Cour pénale internationale, publiée au *Journal officiel* du 10 août 2010. L’adoption de cette loi est d’autant plus surprenante qu’en janvier 2010, les autorités françaises annonçaient la création prochaine d’un pôle « génocides et crimes contre l’humanité » au Tribunal de Grande Instance (TGI) de Paris.

<sup>20</sup> L’interpellation, le 11 octobre 2010, de Callixte Mbarushimana s’est faite dans le cadre d’un mandat d’arrêt international émis par la CPI et non à l’initiative de la justice française. Depuis 1995, plus d’une vingtaine de plaintes ont été déposées contre des ressortissants rwandais installés en France et suspectés de génocide. Mais aucun procès n’a encore eu lieu.