

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

De Montréal à Khartoum : La Cour pénale internationale comme instrument de sécurité internationale?

Par Joanne Pontbriand

Candidate à la maîtrise en science politique à
l'UQAM

Depuis mars 2007, se tient à Montréal, un procès pour génocide hautement médiatisé, du moins, à ses débuts. Un Rwandais accusé de génocide, Désiré Munyaneza, subit un procès sous sept chefs d'accusation : deux pour crime de génocide, deux pour crimes contre l'humanité et trois pour crimes de guerre. La Loi canadienne sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre de 2000, (chapitre 24), permet un tel exercice. Celle-ci vise la mise en oeuvre du Statut de Rome (SR) instituant la Cour pénale internationale (CPI). La Loi canadienne cristallise, en quelque sorte, la compétence universelle du Canada et permet la tenue du procès de M. Munyaneza, jugé à Montréal, parce que le Canada a choisi d'exercer sa compétence universelle. C'est une première pour ce pays. Le procès montréalais se tient dans la foulée et dans l'esprit des tribunaux ad hoc internationaux, tels le Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie (TPIY) créé en mai 1993 et le Tribunal pénal international du Rwanda (TPIR) créé en novembre 1994, pour rendre justice dans les cas de crimes internationaux (crime de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre).

La lutte à l'impunité gagne du terrain depuis la fin de la guerre froide et culmine avec la naissance de la CPI, en 1998, qui donne le ton en la matière même aux États non parties au SR. Le droit pénal international (DPI) déborde de plus en plus les frontières. Une internationalisation des moyens pour établir la justice se raffine. Ainsi, l'établissement de conventions pour des coopérations policières et judiciaires entre États permet l'arrestation ou l'extradition d'auteurs de crimes internationaux et l'adoption de lois nationales sur les crimes internationaux permet leur jugement. La fin de l'impunité pour ce type de crimes dépasse l'éthique ou la morale d'État et relève d'une obligation à respecter le droit conventionnel dont l'ONU et désormais la CPI sont les gardiennes.

Dans cette optique et en conformité à son adhésion à l'ONU et/ou à la CPI, un État membre devrait participer à l'établissement de la responsabilité pour ce type de criminels présumés par les moyens à sa disposition : extradition ou procès.

La CPI : une force au service de la sécurité internationale

Cette volonté de ne plus tolérer des atrocités et autres crimes contre les populations civiles ainsi que

l'établissement de juridictions internationales pénales, relève d'une logique émanant directement des Nations unies.

La Charte des Nations unies est l'instrument du maintien de la paix et de sécurité internationales et l'article 39 est explicite quant à la latitude dans le choix des moyens accordés au Conseil de sécurité (CS) de l'ONU pour les assurer : « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Le CS considère, en conformité avec cet article, qu'un conflit armé non international, soit un conflit intra-étatique, est une menace contre la paix et la sécurité internationales. L'arrêt du 2 octobre 1995 rendu par la Chambre d'appel du TPIY précise, en effet, que la création du tribunal pénal est en conformité avec l'article 41 de la Charte (des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force). Conforté dans sa légitimité, le CS considère que la meilleure mesure pour rétablir la paix et la sécurité internationales est l'application du DPI par la création de tribunaux ad hoc internationaux ou hybrides. Il fait donc un lien direct entre l'obligation de poursuivre les auteurs de crimes internationaux et le maintien de la paix et de la sécurité internationales. De plus, le CS a déjà démontré en s'appuyant sur le Chapitre VII de la Charte, qu'il peut créer une contrainte sur les États obligeant les individus responsables de crimes internationaux à assumer leur responsabilité. La résolution 837 (1993) appelant l'arrestation de Mohamed Farah Aidid qui était responsable du meurtre de 24 casques bleus dans le cadre de l'Opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM II) en fait foi.

Donc, en faisant un procès à Désiré Munyaneza le Canada répond, non seulement, à ses obligations en tant qu'État partie au SR et à la CPI, mais contribue également au maintien de la paix et de sécurité internationales telles que définies dans la Charte des Nations unies.

La CPI : un géant aux pieds d'argile

Cette évolution rapide du droit international, particulièrement du DPI, est un phénomène relativement nouveau. Il suit la fin de la guerre froide. Il relève d'une volonté d'intervention en aval des violations des droits humains. Mais là où les tribunaux ad hoc internationaux ou hybrides se positionnaient comme mesure d'exception pour des situations d'exception, la CPI vient normaliser, voire

institutionnaliser, l'échec à prévenir et à contrer ce type de conflits. Même si dans la logique du CS l'établissement de tribunaux appliquant le DPI équivalait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, la permanence de ce principe souligne l'inefficacité à travailler en amont de ce type de conflits, soit, au niveau des opérations de maintien, de rétablissement et d'imposition de la paix. La CPI est, en quelque sorte, une grande victoire née d'un grand échec.

Là où les tribunaux d'exception ont tracé le chemin laissant derrière eux expérience et jurisprudence, la CPI est encore en friche. L'exemple du Darfour témoigne de la complexité et du faible pouvoir de cette institution lorsqu'un État refuse de coopérer. L'établissement des tribunaux ad hoc et hybride s'est érigé, pour la majorité, suite à la demande des États eux-mêmes. Mais lorsque les États touchés ne réclament pas de support international ou, au contraire, réfute sa légitimité, le géant aux pieds d'argile qu'est la CPI risque de trébucher. À titre d'exemple, le gouvernement de Khartoum refuse de coopérer avec la CPI en alléguant qu'il procède à une enquête interne. Plus problématique encore, la majorité des membres permanents du CS ne sont pas parties au SR. En effet, la Chine, la Russie ou les États-Unis ne sont pas parties au SR, ces derniers ayant même signé des traités bilatéraux avec des États parties afin de soustraire leurs ressortissants à toute poursuite par la CPI.

Qu'en est-il dans les faits lorsqu'un État refuse la coopération? Le mandat d'arrêt émis par la chambre préliminaire de la CPI, le 2 mai dernier, contre Ahmad Muhammad Harun, actuel Ministre d'État chargé des affaires humanitaires du Soudan, et contre Ali Kushayb, un des plus hauts dirigeants des milices Janjaouid, incite le Soudan à collaborer. Mais Luis Moreno-Ocampo, procureur de la CPI, a beau invoquer les dispositions du SR concernant la mauvaise volonté ou la partialité d'un État (article 17), les moyens financiers et militaires de la CPI sont largement tributaires du CS, lui-même souvent « frileux » à son égard. De plus, la faisabilité d'une enquête sans accès et sans l'accord d'un État souverain est difficilement réalisable. Ces questions soulignent les limites actuelles de la CPI et renvoient à la nécessaire et incontournable solution politique.

La CPI: un complément et un instrument de pression vis-à-vis du politique

La négociation diplomatique et politique demeure essentielle comme moyen complémentaire, voire comme préalable à toute avancée à l'instauration de la justice et de la paix. Mais cette négociation soulève des problèmes éthiques et de légitimité, en particulier lorsqu'il s'agit de conflits intra-étatiques. En effet, les factions rebelles et les acteurs politiques et militaires ayant pris part au conflit et qui se retrouvent à la table des négociations sont souvent dans le même temps, les principaux contrevenants au droit international. Cette situation engendre des incohérences dans les demandes des uns et des autres

ainsi que dans le choix des solutions pour régler le conflit. Par exemple, Abdel Wahid Al-Nour, président du Mouvement de libération du Soudan (SLM), acteur important dans l'actuel conflit du Darfour, a refusé, comme un grand nombre de factions, de participer aux pourparlers de paix du 27 octobre dernier en Libye. Il exige l'arrêt des crimes contre les populations civiles et un autre lieu de négociation puisque, dit-il, la Libye est affectée par le conflit. La position de M. Nour est politique. Dans d'autres cas, les négociateurs tenteront simplement d'échapper à des poursuites pénales, ce qui entraîne des initiatives parfois contestables, d'un point de vue juridique, comme celle de l'amnistie. À cet égard, les amnisties sont presque toujours invalidées en DPI. En mars 2004, le TSSL, a ainsi invalidé l'amnistie générale accordée par les Accords de Lomé de 1999 dans le conflit de la Sierra Leone. Pourtant, l'article IX du « Peace Agreement Between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone » garantissait pardon et amnistie, négociés en bonne et due forme, par le président de la république sous l'œil du président de l'État hôte. Une tendance se dessinerait-elle? Une préséance du juridique sur le politique en la matière.

L'avancée juridique progresse depuis l'établissement des tribunaux ad hoc et de l'instauration de la CPI créant une pression sur les prises de positions et les législations étatiques comme le cas de la Sierra Leone le démontre. Mais le juridique et le politique co-existent en proximité et le jour est loin où ces deux instances évolueront dans une réciprocité dénuée de pression. Par ailleurs, une telle chose est-elle souhaitable puisque l'existence d'une pression modérée stimule et maintient l'équilibre entre ces deux instances.

Pour en savoir plus :

Site de la CPI, Cour pénale internationale:
<http://www.icc-cpi.int/home.html&l=fr>

Site du GEPH, Groupe de réflexion en droit pénal et humanitaire/Affaire Munyaneza :
<http://www.grepih.uqam.ca/>

Site de TRIAL, Track impunity always:
<http://www.trial-ch.org/>