

**La Cour pénale internationale
au carrefour du droit international
et des relations internationales**

par Philippe Kirsch
Président

Université du Québec à Montréal,
le 6 mai 2003

C'est un grand honneur pour moi de recevoir le doctorat honorifique que vous avez bien voulu me décerner. Je tiens à en remercier le conseil d'administration de l'Université de Québec à Montréal, et en particulier son Recteur, M. Roch Denis, et le Doyen intérimaire de la Faculté de sciences politiques et de droit, M. René Côté. Je voudrais aussi remercier Mme Danielle Laberge pour la générosité de sa présentation.

Bien que je n'ai pas eu l'occasion de suivre en tant qu'étudiant votre programme de sciences juridiques, je suis son développement depuis longtemps, à commencer par la contribution qu'y ont apporté certains de mes compagnons de classe de l'époque, notamment le professeur Pierre Mackay. La jonction des sciences politiques et du droit à l'université, pour laquelle l'UQAM est un modèle en Amérique du nord, est évidemment fascinante pour un praticien du droit international. J'ai eu l'occasion de participer il y a quelques années à des discussions au moment de l'établissement de la maîtrise en droit international en 1996. Depuis, le Ministre des Affaires étrangères a fait bien mieux en nommant mon amie et ex-collègue Anne Leahy, Directeur de l'Institut d'Etudes Internationales de Montréal.

Pour parler de la Cour Pénale internationale ce soir, j'ai choisi un angle que m'a précisément inspiré la démarche de l'UQAM et qui intègre politique et droit. Plus précisément, il s'agit de vous démontrer que la Cour pénale internationale se situe au carrefour des relations internationales et du droit international.

La Cour vient d'être créée au milieu d'un environnement international exceptionnellement chargé. D'aucuns considèrent que la Cour pénale internationale devrait être saisie de toutes sortes de situations notamment les plus controversées. D'autres estiment que, quelles que soient les bonnes intentions des Juges et du Procureur, la Cour sera inévitablement manipulée à des fins politiques, sous la pression des gouvernements, des Organisations non-gouvernementales, etc. en d'autres termes, que la Cour, étant le fruit d'un processus politique, elle ne pourrait pas échapper à un destin politique.

Qu'en est-il réellement ?

La Cour pénale internationale, fruit d'un consensus politique

Il est vrai que la Cour pénale internationale est le fruit des relations internationales du XXIème siècle.

C'est d'abord à cause du politique, et notamment à cause de la guerre froide, que la Communauté internationale a dû attendre 50 ans après le procès de Nuremberg pour assister à la naissance d'un droit international pénal structuré et sanctionné, alors que le besoin d'une Cour pénale internationale s'était fait sentir bien avant.

C'est aussi parce que les circonstances politiques ont changé, avec la fin de la guerre froide et la commission de nouveaux crimes atroces au cours des conflits de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda – sans oublier la révolution de l'information, que s'est développé un nouvel élan politique visant le

remplacement d'une culture d'impunité par une culture d'imputabilité lorsque de tels exactions étaient commises. Au début des années 90, les Etats se sont donc résolus à créer des juridictions pénales compétentes pour juger des individus auteurs de crimes internationaux. Les Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* ont démontré la faisabilité et l'efficacité d'un tel projet. Mais il était évident, pour des raisons sur lesquelles je ne reviendrai pas, que des tribunaux *ad hoc* ne suffisaient pas, qu'il fallait une instance pénale permanente et universelle permettant de sanctionner toute personne qui se rend coupable de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre.

Grâce à une volonté politique forte et unie, le Statut de la Cour a pu être adopté lors de la Conférence de Rome, le 17 juillet 1998, et depuis lors, le soutien à la Cour pénale internationale n'a cessé de croître. A ce titre, il est intéressant d'observer que le Traité portant Statut de la Cour pénale internationale présente une singularité notable quant à son adhésion: si 120 votes ont permis son adoption en 1998 – geste relativement simple car non liant – ce sont finalement 139 Etats qui le signeront. De surcroît, depuis 1998, la mise en place concrète de la Cour s'est effectuée au sein d'un consensus global. Quant aux ratifications, il y a déjà 89 Etats parties au Statut de la Cour, ce qui, compte tenu de la complexité de cet instrument, témoigne d'une impulsion politique large et rapide.

Finalement, ces étapes successives s'expliquent par la pression de la société civile et le formidable élan politique qui ont suivi la Conférence de Rome.

Par ailleurs, il faut remarquer que la phase de création technique de la Cour a également relevé d'un processus politique. La Communauté internationale dans son ensemble rejetant l'idée d'une juridiction contrôlée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, elle a insisté sur l'élaboration du statut de la Cour sous forme de traité. Cet élément est fondamental pour comprendre la portée de cet instrument mais aussi le fonctionnement de la Cour. D'une part, le traité de Rome portant Statut de la Cour pénale internationale permet de trouver un équilibre entre les attentes des Etats et de concilier les divergences qui opposaient les défenseurs d'une Cour forte et les partisans d'une Cour dont les pouvoirs seraient soigneusement circonscrits. D'autre part, la forme du traité explique les dispositions relatives aux relations entre le Conseil de sécurité et la Cour ; le type de conflits relevant de la compétence de la Cour, notamment les conflits armés non internationaux ; le fait que certaines armes de destruction massives ne figurent pas dans le Statut; le principe de non-rétroactivité de la compétence de la Cour et celui de la complémentarité ; les conditions restrictives régissant l'exercice de la compétence de la Cour dans la majorité des situations... Malgré ces compromis imposés par le choix de l'instrument-traité, les Etats ont réussi à s'entendre sur la définition des principaux crimes et ont accepté *a priori* que la Cour sanctionne tout manquement commis par l'un de leurs ressortissants si eux-mêmes ne pouvaient ou ne voulaient pas le faire.

A défaut d'un tel processus de négociation lié à la forme du traité, la Cour n'existerait probablement pas, sa viabilité et son efficacité découlant non seulement des dispositions de son Statut mais aussi de l'acceptation du plus

grand nombre d'Etats. En effet, la vocation de la Cour pénale internationale est l'universalité : ce caractère découle notamment de sa création par l'ensemble de la Communauté internationale et explique des restrictions de compétence.

Par conséquent, si la création de la Cour est indiscutablement le résultat d'une volonté politique, il serait inopportun de le lui reprocher puisque c'est bien au politique qu'appartient la responsabilité de gérer l'espace qui existe entre les hommes.

Toutefois, bien que la Cour pénale internationale trouve ses origines au sein des relations internationales, son fonctionnement relève du juridique.

Le caractère juridique de la Cour

Si le Statut définissant le mandat de la Cour procède d'un processus politique, il est aussi l'instrument qui garantit son caractère juridique.

Il est certain que les Etats, en créant une Cour pénale internationale, n'auraient jamais accepté une cour qui revête un caractère politique. Ils ne voulaient plus du contrôle exclusif du Conseil de sécurité, mais ils ne voulaient pas non plus d'une Cour qui soit imprévisible, livrée à elle-même. Les Etats qui ont rédigé le Statut mais aussi, pour la 1^{ère} fois, le Règlement de Procédure et de Preuve, ont enserrée la Cour dans un réseau de règles extraordinairement détaillées, bien plus que pour les autres juridictions internationales.

Les tribunaux internationaux ne sont pas encore un élément naturel du paysage international. Dès lors, les Etats tout en reconnaissant avoir besoin de juges internationaux, souhaitent circonscrire leurs pouvoirs. Ils veulent une justice internationale qui réponde aux objectifs qu'ils lui ont eux-mêmes fixés. En ce sens, le statut comporte de nombreuses clauses de sauvegarde.

Premièrement, ces mécanismes de sécurité protègent, à tout moment de la procédure, la souveraineté des Etats et les droits des accusés. *Deuxièmement*, ils assurent également de manière particulière la protection des victimes et les témoins. *Troisièmement*, le statut garantit le professionnalisme et la compétence du personnel de la Cour ainsi que des décisions rendues dans le respect du droit. A ce titre, il serait tout à fait injustifié de craindre un 'Procureur politique' étant donné que ses décisions sont soumises à l'examen de juges indépendants à toutes les étapes de la procédure.

Le paradoxe de la Cour pénale internationale: une indépendance dans l'interdépendance

Tandis que la création de la Cour relevait du politique, son fonctionnement relève du juridique. Toutefois, la Cour est appelée à se développer au sein d'un environnement fortement politisé, dès lors comment va-t-elle gérer ce contexte politique ?

En réalité, si la Cour pénale internationale est indiscutablement un organe indépendant, elle ne peut agir isolément. Son travail de justice ne sera

efficace que si elle travaille en étroite collaboration avec d'autres acteurs de la société internationale.

La Cour a d'abord besoin des Etats parties. Un dialogue organisé et éclairé entre la fonction judiciaire, exercée par la Cour, et la fonction législative, maîtrisée par les Etats parties, doit être établi. Mais, discussion ne signifie pas inféodation : chacune des parties doit comprendre que la séparation des fonctions est la condition *sine qua non* de l'existence même de la Cour.

Cette collaboration avec les Etats parties est, d'une part, indispensable pour le budget de la Cour pénale internationale. Elle doit être fondée sur une relation de confiance basée notamment, du côté de la Cour, sur une transparence dans la gestion et, du côté des Etats parties, sur la nécessité d'éviter le micro-management des activités de la Cour.

D'autre part, la Cour devra s'assurer que les Etats parties vont réellement coopérer pour la recherche des éléments de preuve, la collecte des témoignages et l'arrestation des accusés, éléments indispensables à l'exercice effectif de sa compétence. Il est, en effet, clair que l'union de la force, dont les Etats sont titulaires, et de la justice, représentée par la Cour, est la condition de toute liberté.

Enfin, la Cour devra collaborer avec les juridictions nationales à travers l'application du principe de complémentarité. La Cour pénale internationale n'est pas une cour impériale faite pour substituer sa compétence à celle des

Etats. Elle n'empiète aucunement sur la souveraineté nationale puisqu'elle ne jouit pas de compétence concurrente ni de primauté sur les juridictions nationales. En réalité, la Cour n'exercera sa compétence que dans le cas où les juridictions nationales échoueront à le faire.

Par ailleurs, la Cour devra maintenir une relation subtile avec l'ONU et notamment le Conseil de sécurité qui intervient dans la procédure de saisine. Actuellement, il appartient à la Cour d'entamer les discussions sur la signature d'un accord portant sur les relations entre les Nations Unies et la Cour pénale internationale.

Finalement, la Cour pénale internationale devra conserver l'appui de la société civile internationale, i.e. les ONG et l'opinion publique. Les ONG ont joué un rôle important dans la création de la Cour et dans l'obtention du Statut de Rome. Maintenant, la Cour se doit de rester attentive à l'opinion publique et de gérer ses attentes sans pour autant céder à des pressions ou à des revendications intempestives.

Conclusion

La Cour pénale internationale occupe une place toute nouvelle et très particulière dans l'arène internationale. Les confusions quant à son rôle abondent en raison des modalités de sa création, des attentes qu'elle a créées, des circonstances politiques dans lesquelles elle se développe, et de comparaisons indues avec d'autres institutions internationales de type politique.

Fondamentalement, il appartient aujourd'hui à la Cour de s'affirmer au sein de la communauté internationale parce qu'elle est de nature à améliorer le fonctionnement d'un monde « global ». Pour ce faire, il lui appartient de démontrer que le Juge incarne une continuité là où les autres pouvoirs ne sont intéressés que par une courte durée. Le Juge rappelle, en effet, qu'il existe des principes auxquels un peuple ne peut toucher sans porter atteinte au fondement même de sa composition et que ces principes doivent perdurer.

La Cour a été constituée pour être la garante d'un monde qui rejette l'impunité. Elle doit donc affirmer son indépendance vis-à-vis des Etats, des ONG et des médias, quelles que soient les circonstances et quelles que soient les pressions. Pour ma part, je suis fermement décidé à m'y employer.

Je vous remercie de votre attention.