



La Cour pénale internationale pèse-t-elle encore sur l'échiquier mondial ?

Joël Hubrecht

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/4 Hiver** , PAGES 23 À 35
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300065

DOI 10.3917/pe.194.0023

Date de mise en ligne : 09/12/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-4-page-23?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Cour pénale internationale pèse-t-elle encore sur l'échiquier mondial ?

Par Joël Hubrecht

Joël Hubrecht est responsable du programme Justice pénale internationale et Justice transitionnelle à l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ).

Après deux décennies, le bilan de la Cour pénale internationale (CPI) est maigre : quatre condamnations ont été prononcées et des acquittements retentissants ont entaché sa crédibilité. Les limites à l'action de la Cour sont criantes et les marges de manœuvre du procureur réduites. La CPI n'a pu intervenir ni en Syrie, ni en Irak, ni au Yémen. Ses relations avec ses États membres et avec le Conseil de sécurité buttent sur leurs limites et leurs ambiguïtés. L'avenir de la Cour apparaît sombre.

politique étrangère

L'initiative est inédite et symptomatique du pessimisme qui s'est abattu depuis plusieurs mois sur la Cour pénale internationale (CPI) : s'inquiétant du « fossé croissant entre la vision unique exprimée dans le Statut de Rome, le document fondateur de la Cour, et une partie des travaux quotidiens de la Cour », les quatre premiers présidents de l'Assemblée des États parties (AEP) ont co-signé, en avril 2019, une tribune intitulée « La CPI a besoin d'être réparée¹. » Ils y appellent de leurs vœux « un nouvel accord entre la CPI et ses États parties, dans l'esprit qui nous a permis de réussir à Rome ».

Le malaise a plusieurs sources, internes et externes : les reproches de « néo-colonialisme » que certains États africains formulèrent en 2016 en menaçant de se retirer ; l'hostilité virulente des États-Unis et de la Russie, qui entravent son action ; l'insuffisance d'un bilan qui, à l'été 2019, se résume à 4 condamnations² et 4 acquittements pour un total de 37 accusés

1. Z. Raad Al Hussein, B. Stagno Ugarte, C. Wenaweser et T. Intelman, « The International Criminal Court Needs Fixing », *atlanticcouncil.org*, 24 avril 2019, disponible sur : <www.atlanticcouncil.org>.

2. Dont trois sont liées à la situation en République démocratique du Congo (Lubanga, Katanga, et Ntaganda qui peut encore faire l'objet d'un appel) et une à celle au Mali (Al Mahdi).

(dont 15 sont toujours en fuite et 8 ont vu leurs charges infirmées ou abandonnées). Que ce soit dans ses relations avec ses États-membres, ou avec ceux qui pèsent au sein du Conseil de sécurité, mais aussi avec les acteurs internationaux non-étatiques, la Cour cherche encore sa place sur une scène internationale instable et éloignée du volontarisme qui avait insufflé à Rome, en 1998, l'esprit ambitieux et créatif des fondateurs.

Le besoin de réparation diagnostiqué dans la tribune des quatre présidents de l'AEP ne se limite donc pas à la Cour. Il met aussi les États face à leur responsabilité, et porte sur la nature des liens entre justice et politique. C'est en partant de cette tension intrinsèque que l'on pourra en effet le mieux comprendre l'histoire et les défis de la CPI.

Juges et politiciens dans une configuration ambiguë

La CPI est née d'une suite d'actes politiques exceptionnels. 160 États ont participé en 1998 à la négociation qui a créé le Statut de Rome, puis 124 l'ont ratifié (deux s'en sont ensuite retirés). Certes, le « bébé » a été dépeint comme un « géant sans bras ni jambes » par Antonio Cassese, car dépourvu de forces de police et dépendant de la coopération des États. La CPI a aussi été qualifiée d'« ornithorynque du droit institutionnel international »³, parce qu'elle est à la fois une juridiction pénale internationale et une organisation internationale, qu'elle n'a rien d'une juridiction interétatique classique, et se présente comme une juridiction pénale internationale dotée d'un organe législatif impliquant des États.

Son AEP, qui se réunit tous les ans pour voter son budget, amender ses textes, ou encore élire les juges et le procureur, place les États membres dans une situation ambiguë : à la fois surplombant la Cour, tout en étant des opérateurs à son service, et potentiellement des justiciables pouvant subir ses foudres. C'est pourquoi la Cour demeure étroitement liée aux États, l'enjeu étant pour elle de ne pas paraître à leurs ordres ou inféodée à certains d'entre eux. Or la Cour a eu beau tenter de faire bouger les lignes, elle ne peut s'extraire des rapports de force qui structurent les relations internationales. Le chemin vers plus d'autonomie est encore long, et il passera par la lecture que les juges feront du Statut qui leur a été donné par les États.

Fruit de négociations intergouvernementales et de leurs compromis, reflet des mutations du droit international, le Statut de la Cour combine

3. M.-C. Runavot, « La notion d'organisation internationale à l'épreuve d'un ornithorynque institutionnel : quelques réflexions sur l'ambiguïté institutionnelle de la CPI », *Revue générale de droit international public*, Tome CXXXI, 2018, p. 94.

des éléments inspirés de droits substantiellement divergents (le droit anglo-saxon et le droit romano-germanique). Ses formulations, truffées d'ambiguïtés dites « constructives », nécessitent d'être précisées par des juges aux interprétations parfois inconciliables. C'est cette maturation, au cas par cas, affaire après affaire, qui prend du temps et amène les juristes à considérer la CPI, même après deux décennies, comme une institution encore jeune.

Certes, la jeunesse n'excuse pas tout, et certaines décisions, comme le renversement inattendu, en juin 2018, de la condamnation de Jean-Pierre Bemba, ont surpris et divisé. La lourde condamnation de Bemba prononcée en première instance, deux ans plus tôt, pour les meurtres et les viols commis par les troupes du Mouvement de libération du Congo (MLC) en République centrafricaine en 2002-2003, a été annulée principalement du fait d'une divergence de vues entre juges sur la portée de la confirmation des charges au stade de la phase préliminaire du procès, et sur les limites à donner à la responsabilité d'un supérieur dont les troupes opèrent dans un autre pays. C'est sur la base d'une majorité de trois voix contre deux que la chambre d'appel a statué avec, en plus des opinions divergentes des juges en minorité, des opinions partiellement divergentes entre juges de la majorité. Ce qui a fait dire qu'il y avait eu autant d'opinions différentes que de juges.

Cette fragmentation des décisions, récurrente, engendre une instabilité et une fragilisation de la jurisprudence naissante de la Cour. De plus, la teneur des arguments juridiques échappant aux médias non spécialisés, ces décisions sont aussi déroutantes pour les opinions que leurs conséquences politiques sont spectaculaires. 10 ans après son inculpation, le principal opposant du président Kabila revient dans la course électorale, empêché *in extremis* de se représenter par une commission électorale prétextant de sa condamnation pour « subornation de témoins » dans une affaire pendante à son procès à La Haye. L'impact de la Cour a donc été à double tranchant et a montré que, lorsqu'elles concernent des hauts responsables, ses décisions sont instrumentalisées par les acteurs nationaux de tous bords.

Des stratégies de poursuite sous influence ou des erreurs tactiques ?

Que la CPI bouleverse l'espace électoral ne signifie pas pour autant qu'elle soit politisée ; mais cela lui impose de manifester de façon convaincante son impartialité. Or les calculs stratégiques du premier procureur de la Cour, Luis Moreno Ocampo, se sont souvent révélés être contre-productifs sur ce plan. Ainsi, flairant une affaire retentissante qui bénéficierait des

appuis nécessaires à son succès, il anticipa précipitamment l'ouverture de poursuites contre Laurent Gbagbo, avant même le lancement de toute procédure officielle, en s'engageant dans des échanges officieux avec les autorités françaises et le président Ouattara pour garder l'ex-président ivoirien prisonnier, le temps de lancer une procédure officielle d'extradition vers La Haye. De ce fait, le procès qui a suivi est resté entaché de suspicion de collusion voire d'influence.

Pire encore, même en respectant la procédure, Ocampo n'échappa pas aux suspicions : dans les premières années de son mandat, de 2005 à 2009, il privilégia les situations qui lui étaient soumises par des États parties en se focalisant sur les opposants au pouvoir. Ainsi le président ougandais, Yoweri Museveni, qui fut le premier à le solliciter, en tira bénéfice. Seuls

Les critiques sur l'instrumentalisation politique de la Cour ont fleuri dès les premières affaires

les commandants de l'Armée de libération du Seigneur (ALS) furent poursuivis, alors que l'armée gouvernementale, pourtant réputée pour ses crimes, ne fut jamais inquiétée. Or, les déclarations du procureur – « les États et les institutions internationales devront coopérer activement afin de soutenir les efforts des autorités ougandaises » –, ou plus récemment de la présidente de la Cour lui exprimant sa reconnaissance, ont été pain bénit pour un président cramponné au pouvoir depuis son coup d'État en 1986, et qui s'est vu ainsi conforté sur la scène internationale.

Les critiques sur l'instrumentalisation politique de la Cour, qui ont fleuri dès les premières affaires, ont été réfutées par Ocampo au nom d'un « séquençage » des enquêtes, qui examineraient successivement chacun des camps. Cette seconde phase ne vint cependant jamais. Le séquençage a été abandonné par le deuxième procureur qui, pour autant, peine également à convaincre⁴. En Côte d'Ivoire notamment, les enquêtes sur les crimes des forces rebelles favorables au nouveau président, encore officiellement ouvertes, n'ont débouché sur aucun acte d'accusation, bien que les noms des suspects soient de notoriété publique.

Pourtant, le Statut ne permet pas aux gouvernements de flécher l'action du procureur. C'est toujours une situation globale, même bornée dans sa temporalité ou sa géographie, qui est renvoyée devant la Cour.

4. É. Le Gall, *La poursuite des crimes internationaux. Réflexions sur l'opportunité des poursuites du procureur international*, Paris, IRJS éditions, 2016 ; M. Dosen, « Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI : les dits et non-dits de la politique pénale du procureur », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, juin 2016.

Le procureur reste donc, théoriquement, libre de choisir les accusés. De plus, si tous les États parties ont le pouvoir de saisir le procureur, ce dernier vérifie la recevabilité des affaires potentielles. Le Gabon, qui l'avait fait en 2016, a vu sa demande rejetée. Dans le cas du bateau battant pavillon comorien qui tenta de briser le blocus sur Gaza – une affaire soumise par l'État des Comores –, le bureau du procureur refusa d'ouvrir une enquête car, selon lui, le critère de gravité du crime n'était pas atteint. Si certains y ont décelé la crainte de s'en prendre à Israël, un allié des États-Unis, il faut noter que les juges ne laissent pas le procureur décider d'un rejet sans motivation suffisante. De plus, le procureur a, depuis, ouvert un examen préliminaire sur d'autres crimes commis en Palestine.

Le procureur ne peut donc être caricaturé comme un simple pion dans les mains des États. Ses choix, qu'il éclaire de rapports stratégiques régulièrement publiés⁵, en font davantage un « joueur d'échecs » jouant une partie simultanée contre plusieurs adversaires. Cependant, s'il a pu engranger quelques victoires, parvenant à faire condamner Thomas Lunanga, Katanga, Al-Mahdi ou Ntaganda – des membres ou des commandants militaires et politiques de groupes armés –, il a été systématiquement mis en échec lorsqu'il a tenté de faire tomber de plus hauts responsables. « Il est évident », note à juste titre Idriss Fassassi, « qu'enquêter sur les crimes qui auraient été commis par le président soudanais Omar El-Béchir ou par le président kenyan Uhuru Kenyatta, et les poursuivre, engendre de bien plus grandes difficultés politiques et matérielles que d'enquêter sur les crimes commis par un seigneur de guerre local dont le pouvoir en place cherche à se débarrasser. Comme le sait tout joueur d'échecs, le roi est toujours la pièce la plus difficile à capturer »⁶.

De faibles moyens de contrainte face au manque de coopération

Le procureur se trouve dans une configuration *a priori* défavorable. D'une part, sa mission concerne des crimes collectifs de grande ampleur, forcément complexes à analyser. D'autre part, le principe de complémentarité le place soit face à un État qui ne veut pas s'engager dans un processus de justice et multiplie les entraves, soit aux côtés d'un État qui souhaite engager des actions en justice mais n'est pas en capacité de le faire, et n'apporte donc qu'une aide limitée pour échafauder les dossiers.

5. Voir le dernier en date : Bureau du procureur, « Plan stratégique de 2019-2021 », disponible sur : <www.icc-cpi.int>.

6. I. Fassassi, « Le procureur de la Cour pénale internationale et le jeu d'échecs », *Revue de droit international et de droit comparé*, n° 3, 2014, p. 387-388.

Le deuxième procureur de la Cour, Fatou Bensouda, s'est attaché à répondre aux critiques adressées à son prédécesseur en poursuivant des responsables gouvernementaux. Il s'est dès lors heurté à des manœuvres d'obstruction et d'évitement. Le président kenyan, Uhuru Kenyatta, présent ou représenté aux audiences de la Cour, a affiché une coopération de façade tout en se gardant de donner libre accès aux informations décisives, et en conduisant une fronde retentissante au sein de l'AEP⁷. Résultat : le dossier a été clos par les juges, faute d'éléments suffisants, dès le stade préliminaire. Lorsqu'ils ont été mis en cause, les présidents du Burundi et des Philippines ont, quant à eux, engagé le retrait de leur pays du Statut. Plusieurs autres États membres ont envoyé des signaux pour faire comprendre au procureur qu'ils pourraient eux aussi user, le cas échéant, de l'arme du retrait. Même si les faits commis durant la période d'adhésion demeurent dans son champ de compétence, ces menaces ne peuvent être prises à la légère.

Qu'un pouvoir mis en cause ne coopère pas est regrettable mais inévitable. Il n'en est pas de même lorsque ce défaut de coopération est le fait d'États membres qui ne sont pas directement visés. Ce fut le cas de six d'entre eux, qui ont accueilli sur leur sol Omar El-Béchir sans procéder, comme ils auraient dû le faire, à son arrestation. Parce que Béchir était un chef d'État aussi redoutable qu'incontournable dans sa région, et surtout un président *en exercice* d'un État *non-partie*, des organisations régionales – l'Union Africaine (UA⁸) et la Ligue des États arabes –, et plusieurs États emblématiques comme l'Afrique du Sud, ont défendu l'immunité du président soudanais, compte tenu du processus de paix en cours et des résolutions adoptées par l'UA.

Les juges de la CPI ont condamné à plusieurs reprises la non-coopération d'États-membres – le Tchad et le Malawi en 2010, la République démocratique du Congo en 2014, l'Afrique du Sud en 2015 et la Jordanie en 2019. Ces procédures ont provoqué la crise la plus grave au sein de l'AEP. Plusieurs États africains ont menacé de quitter la Cour sous prétexte qu'elle se focalisait exclusivement sur des dossiers africains. Si l'obligation d'arrêter et d'extrader Béchir, en dépit de son statut de chef d'État, a été sans cesse rappelée par la Cour, aucun des contrevenants n'a été sanctionné ni sommé de s'expliquer devant l'AEP ou le Conseil de sécurité, sans doute par souci d'apaiser des tensions potentiellement ravageuses pour la Cour elle-même.

7. S. Brown, « Justice pénale internationale et violences électorales. Les enjeux de la CPI au Kenya », *Revue Tiers Monde*, vol. 1, n° 205, 2011, p. 85-100.

8. Voir son rapport du 19 octobre 2009 disponible sur : <www.legal-tools.org>.

Des intérêts de la justice au risque de désintérêt pour la Cour

Fatou Bensouda a répondu aux critiques en agissant hors de l'Afrique, d'abord au niveau des examens préliminaires, et en trouvant des accroches audacieuses, par exemple pour se saisir de la situation des Rohingyas. La Birmanie – pays d'où a été expulsée cette communauté – n'est pas un État membre, contrairement au Bangladesh, pays d'accueil. En arguant que le crime de déportation avait été commis à l'échelle de deux pays, le procureur a convaincu les juges de le laisser ouvrir un examen.

Surtout, Fatou Bensouda a décidé de rouvrir l'examen préliminaire sur l'Afghanistan, qu'Ocampo avait fermé. La question concerne en premier lieu les crimes commis par les Talibans et le gouvernement afghan, mais également les forces américaines, accusées d'avoir mis en place un système de torture des prisonniers. Officiellement prise sur la base de nouvelles informations, la décision de réouverture du dossier semble avant tout prouver la détermination du procureur à demander des comptes à la puissance américaine, même si, comme la Birmanie, elle n'est pas État partie. La compétence de la Cour découle du fait que les crimes de guerre allégués ont été commis sur le sol afghan ou d'États européens comme la Pologne, laquelle a ratifié le Statut. De plus, le rôle de la CIA a été solidement documenté par les institutions américaines elles-mêmes.

La Chambre préliminaire a pourtant rejeté, le 12 avril 2019, la demande du procureur, au nom des « intérêts de la justice ». Les juges considèrent que ces intérêts se déduisent des objectifs du Statut, et visent une poursuite *effective* des crimes internationaux les plus graves. Ce qui suppose une perspective de faisabilité dont la durée de l'examen préliminaire – 11 ans – augure mal. La décision des juges, peu étayée, a été vertement critiquée, car elle a été rendue peu après les menaces du Conseiller à la sécurité John Bolton, et un retrait du visa du procureur. Beaucoup y ont vu une capitulation de la Cour face aux pressions exercées contre elle.

Une capitulation de la Cour face aux pressions exercées contre elle

Pour certains, « la décision de la chambre préliminaire a mis en lumière les limites de la Cour [...], incapable de se confronter aux grandes puissances mais aussi non désireuse de leur déplaire »⁹. D'où le risque d'un désintérêt pour la Cour au profit d'autres formes de justice : la compétence universelle, les juridictions spécialisées, les cours régionales, etc. Pour

9. S. Vasiliev, « Not Just Another Crisis: Could the Blocking To The Afghanistan Investigation Spell The End of the ICC? », *ejiltalk.org*, 19 avril 2019, disponible sur : <www.ejiltalk.org>.

d'autres au contraire, seul ce pragmatisme réaliste permettra à la Cour de ne pas gaspiller ses ressources limitées, à un moment où son médiocre bilan appelle des résultats concrets pour ne pas perdre toute crédibilité¹⁰.

Le débat n'est pas clos, et le procureur a fait appel, espérant qu'une autre décision sera finalement rendue. Paradoxalement, pour trancher ce débat, il faudra clarifier un concept dont le principal intérêt est justement d'être suffisamment flou pour intégrer des considérations difficilement traduisibles en termes juridiques¹¹. La question est aussi de savoir qui, du procureur ou des juges, décidera *in fine* de l'intérêt ou non d'ouvrir une enquête, lorsque tous les autres critères de validation auront été remplis. Enfin, il est fort à parier que si l'enquête avait été autorisée, les négociations avec les Talibans auraient été impactées, et que le débat sur l'équilibre entre justice et paix aurait rebondi jusqu'au Conseil de sécurité. Ce dernier est en effet l'autre grand acteur politique avec lequel le procureur doit composer.

L'inertie du Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité ne participe pas à l'élection des juges et du procureur, ni au vote du budget, ni aux amendements du Statut. En revanche, il peut saisir la Cour, y compris vis-à-vis d'États non-parties, et suspendre temporairement les actions de la Cour, ce qu'il n'a encore jamais fait. Quant à son pouvoir de saisine, il l'a utilisé en 2005 pour le Darfour, et en 2011 pour la Libye¹². Ces deux situations, sur les 11 ouvertes par la Cour, ont tourné au fiasco.

L'application de la résolution de 2005 est symptomatique des relations insatisfaisantes qu'entretiennent aujourd'hui la Cour, certains de ses États parties, et le Conseil de sécurité. Pourtant, les pouvoirs qui ont été conférés à l'organe central de l'Organisation des Nations unies (ONU) se justifient, car il est supposé agir « dans l'intérêt et au nom de la communauté internationale tout entière » pour préserver la paix et la sécurité internationale, et parce qu'il a lui-même déjà créé des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda.

On pouvait légitimement penser, dans un souci d'efficacité et d'économie, qu'il serait dispensé d'en créer de nouveaux s'il lui était permis

10. D. A. Akende et T. De Souza, « The ICC Pre-Trial Chamber Decision on the Situation in Afghanistan: A Few Thoughts on the Interests of Justice », *ejiltalk.org*, 18 avril 2019, disponible sur : <www.ejiltalk.org>.

11. C. Magnoux, « The Sound of Silence : le pouvoir discrétionnaire du procureur de la Cour pénale internationale à travers l'utilisation des critères d'intérêts de la justice et de gravité lors de l'ouverture d'une enquête », *Revue québécoise de droit international*, vol. 36, n° 9, 2017, pp. 9-36.

12. N. Blaise, « Les interactions entre la Cour pénale internationale et le Conseil de sécurité : justice versus politique ? », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 82, n° 3, 2011, p. 420-444.

de recourir à cette Cour déjà installée, y compris vis-à-vis d'États non-membres du Statut de Rome. Mais la logique de cette prérogative se brouille à partir du moment où la majorité des membres permanents du Conseil – Russie, Chine, États-Unis – n'ont eux-mêmes pas ratifié le Statut, ce qui accentue l'apparence discriminatoire de ce pouvoir du Conseil, même s'il n'est activable que collectivement, par un vote d'au moins 9 de ses 15 membres. Il faut aussi qu'aucun des cinq membres permanents n'oppose son *veto* – un droit antérieur au Statut de Rome, source de nouvelles frustrations et d'indignations. En l'utilisant, la Russie et la Chine ont empêché de déférer la situation de la Syrie à la CPI, comme le souhaitait la majorité du Conseil et de l'Assemblée générale.

Parfois, les étoiles diplomatiques s'alignent et permettent une saisine. Ce fut le cas pour le Soudan. La France et la Grande-Bretagne, membres de la Cour, y ont vu une opportunité de la faire progresser ; l'administration américaine a adouci son opposition, son opinion publique s'étant mobilisée en faveur d'une « communauté africaine chrétienne » qu'elle estimait victime d'un génocide par un « pouvoir arabe musulman » ; la Chine, organisatrice des Jeux olympiques en 2008, soignait son image d'ouverture ; comme la Russie, qui se targuait de « contribuer à la lutte contre l'impunité ». Cette configuration, qui semble aujourd'hui relever d'une « autre époque », poussa le procureur Ocampo à viser haut – le président Béchir – et fort, avec une inculpation pour génocide qui nécessitait une argumentation novatrice sur le plan du droit. Cela flattait son goût pour les coups médiatiques, et lui permettait de renvoyer dans les cordes ceux qui lui reprochaient de ne s'en prendre qu'à des seconds couteaux. Sans doute aussi, en se voulant fin tacticien sur l'échiquier international, devançait-il les attentes des Américains, en espérant ainsi se rapprocher d'eux. Ocampo ouvrait là une seconde phase dans son mandat, tout en misant, encore et toujours, sur des coopérations étatiques.

Toutefois, les ambitions soudanaises du procureur ne bénéficièrent pas des soutiens attendus. Le Conseil ne prit aucune mesure, même déclaratoire, pour l'aider. Au point que son successeur, Fatou Bensouda, décida en décembre 2014 de suspendre ses enquêtes, en interpellant durement les membres du Conseil, mais sans parvenir à provoquer de sursaut de leur part. Aujourd'hui encore, alors que le dictateur a été renversé par un soulèvement populaire et un coup d'État militaire, le Conseil reste sourd aux injonctions du procureur. L'ex-président est jugé depuis août 2019 par la justice soudanaise pour corruption – un classique pour les dictateurs déchus –, et non pour les crimes internationaux allégués par la CPI. Les militaires qui ont conduit le coup d'État, eux-mêmes impliqués dans ces crimes, ont fait savoir qu'ils ne l'extraderaient pas vers La Haye.

Même impuissance en Libye, où la Cour exige en vain que le gouvernement reconnu par l'ONU lui livre le fils de l'ex-dictateur Seif al-Islam Kadhafi. Le procureur met aujourd'hui surtout l'accent sur de nouvelles affaires, comme les traitements inhumains dont sont victimes les migrants, qui l'éloignent de la poursuite des crimes commis au moment du vote de la résolution de 2011.

Par ailleurs, il est peu probable que la nouvelle charge dont s'est dotée la Cour – le crime d'agression – puisse rapidement être activée, du fait du contrôle du Conseil de sécurité qui est ici beaucoup plus serré que sur les autres crimes. Non seulement elle ne concerne que les États parties qui ont ratifié les amendements de Kampala, mais le procureur doit encore obtenir l'approbation du Conseil de sécurité ou, après 6 mois sans réponse, aller devant l'ensemble des juges de la section préliminaire. En cas de refus du Conseil ou de la section préliminaire, la procédure est bloquée.

Les mutations de l'ordre et du désordre international

Les marges de manœuvre du procureur sont d'autant plus faibles que l'« ordre international libéral » (G. John Ikenberry) triomphant des années 1990 arrive sinon à sa fin du moins à un tournant marqué par la montée des populismes, une profonde redistribution de la puissance, et des phénomènes contradictoires : déclin réel de la violence de masse mais montée des peurs apocalyptiques (nucléaire, environnementale) ; tendances au repli économique, politique et identitaire, et accroissement des interdépendances¹³. Cette évolution de la scène internationale tend à marginaliser la Cour, qui tente, sans vraiment y parvenir, d'être plus présente dans les crises majeures qui secouent le monde.

Absente en Syrie, en Irak ou au Yémen, elle met un pied au Sahel, condamnant un djihadiste malien pour la destruction des tombeaux de Tombouctou, jugeant un membre de la police islamique de Tombouctou, ouvrant un examen préliminaire contre les crimes de Boko Haram au Nigéria. Dans tous les cas, on est encore loin de pouvoir – ou même vouloir – monter un « Nuremberg du califat autoproclamé », comme le souhaite le responsable de l'enquête de l'ONU sur les crimes de Daech, Karim Khan. Et devrait-on le faire, cela ne serait probablement pas devant la CPI.

Le procureur s'est attaché, depuis septembre 2016, à envoyer des signaux sur la répression des crimes environnementaux, indiquant que « le Bureau s'intéressera particulièrement aux crimes visés au Statut de

13. M. Lafont-Rapnouil, « La chute de l'ordre international libéral ? », *Esprit*, juin 2017.

Rome impliquant ou entraînant, entre autres, des ravages écologiques, l'exploitation illicite de ressources naturelles ou l'expropriation illicite de terrains»¹⁴. Cette déclaration a été comprise comme la volonté du procureur de sortir des atteintes à l'environnement dans le cadre des conflits armés¹⁵, en établissant un lien avec une «attaque généralisée ou systématique contre une population civile», c'est-à-dire un crime contre l'humanité.

L'exemple le plus cité par les organisations écologistes se réfère à une communication transmise au procureur en 2014, qui dénonce l'accaparement de terres par le gouvernement cambodgien, en vue de développer des activités immobilières ou agricoles entraînant la destruction à grande échelle de milieux naturels dont dépendent des centaines de milliers de civils, forcés de quitter leurs terres. Cette situation n'a cependant jamais été seulement inscrite au stade de l'examen préliminaire, ce qui en dit long, cinq ans après, sur l'improbabilité qu'un tel dossier soit retenu, et sur l'inadéquation du Statut pour répondre à la demande de telles associations. Ces dernières manifestent régulièrement devant la Cour pour réclamer une réforme du Statut intégrant la charge nouvelle d'«écocide».

Il serait réducteur de faire de la CPI un organisme purement intergouvernemental

La politique du nouveau président brésilien Bolsonaro, qui a favorisé les incendies en Amazonie et les agressions contre les populations indigènes, sera probablement, elle aussi, mise en accusation par des ONG devant la Cour, d'autant que le Brésil en est membre. Comment le procureur jouera-t-il cette partie sans provoquer le départ du Brésil de la CPI, tout en prenant en compte les éléments apportés par les ONG, et leurs attentes ? Celles-ci comptent d'autant plus pour Fatou Bensouda qu'elle avait bénéficié d'un appui plus solide de leur part que son prédécesseur.

Par le relais qu'elles assurent auprès des victimes et des opinions, les ONG de défense des droits de l'homme, regroupées dans une Coalition de 2 500 organisations issues de 150 pays, sont elles aussi les acteurs d'une scène internationale qui n'est plus le monopole des États. Il serait donc réducteur de faire de la CPI un organisme purement intergouvernemental. Les sociétés civiles n'ont certes ni le poids ni le rôle des États

14. Bureau du procureur, document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, 15 septembre 2016, par.41, p. 15

15. R. Nollez-Goldbach, «La compétence de la Cour pénale internationale à l'égard des crimes environnementaux», *La semaine juridique*, Édition générale (JCP G), 10 octobre 2016.

parties, mais elles constituent une composante active et originale de la dynamique impulsée par le Statut de Rome.

Un nouveau souffle est nécessaire pour surmonter l'impression qu'un plafond de verre a été atteint en termes d'adhésion significative et, pire, en termes de profils de responsables que le procureur pourrait effectivement poursuivre et faire condamner. L'acquittement de l'ex-président Laurent Gbagbo et de Charles Blé-Goudé, en janvier 2019, a été prononcé sans qu'il ait été nécessaire de présenter une défense, tant le dossier à charge du procureur était apparu faible aux yeux de la Chambre. En Ouganda, le procureur n'a mis la main que sur un des lieutenants de l'ALS – Dominique Ongwen – qui s'est rendu volontairement à la Cour en 2015. Mais cet accusé, qui fut lui-même enfant soldat, n'a pas la stature de Joseph Kony, «le messie sanglant», ni de son lieutenant Vincent Otti. Il ne fait aucun doute que ce groupe rebelle, qui a tué plus de 100 000 personnes ces 25 dernières années, et a enrôlé de force des dizaines de milliers d'enfants, était un fléau à l'échelle régionale. On ne contestera donc pas l'importance du procès en cours, même si Ongwen devait rester l'unique responsable condamné de cette guérilla. Mais on est loin du tableau de chasse initialement ambitionné par le procureur.

Les opinions publiques ne risquent-elles pas d'être gagnées par la désillusion ? La tribune d'août 2019 de James A. Goldston, de l'Open Society Justice Initiative («Don't give up on the ICC») témoigne de ce moment de doute.

Un avenir assombri, mais non écrit

Les liens entre politique et violence, et entre politique et justice, sont complexes. Les logiques politiques ne sont évidemment pas absentes de l'AEP. Rien là d'étonnant, ni de scandaleux : les États-parties ont beau soutenir le rôle du droit pénal international et accepter une limitation de leur souveraineté, ils ne se métamorphosent pas pour autant en ONG pour contrer leurs intérêts nationaux. Pour autant, les marchandages auxquels donnent lieu les nominations aux postes de direction des organisations internationales devraient être proscrits. Il faut non seulement assurer, mais aussi rendre manifeste, l'indépendance et l'impartialité des juges et du procureur. Les procédures qui conduiront à l'arrivée, en juin 2021, du troisième procureur de la CPI doivent être irréprochables. Les deux premiers ont pu être élus par consensus. L'AEP parviendra-t-elle à nouveau à s'accorder sur un(e) candidat(e) qui redonnera espoir en la portée de l'action de la Cour ? On peut l'espérer.

En tout état de cause, on ne peut cependant attendre du prochain procureur qu'il efface à lui seul tous les problèmes de la Cour. Assurément,

les rivalités entre les États qui soutiennent la CPI perdureront. Certes ces rivalités ne constituent pas pour autant cet envers de l'histoire que les amateurs de thèses complotistes s'acharnent à décrypter, en mettant sur le compte d'intérêts politiques inavouables le fondement des décisions de la Cour. Les poursuites contre Gbagbo ou Bemba résulteraient de manigances politiques ; l'acquiescement des mêmes serait le fruit de manœuvres politiques souterraines...

Les liens entre politique et justice sont imprégnés d'animosités et de calculs géopolitiques, mais ils ne se réduisent pas aux petites ambitions des hommes ou aux rêves fous des États. Ce qui, bien souvent, se révèle décisif, ce sont ces conjonctures improbables et inattendues, qui portent ou plombent l'action de la Cour. C'est pourquoi son avenir ne sera sans doute pas celui qu'on imagine aujourd'hui : ce qui, loin d'être une consolation facile, nous enjoint d'encourager les réformes de la justice pénale internationale, afin de doter ce jeune géant de bras et de jambes plus fermes.



Mots clés

Cour pénale internationale
Justice pénale internationale
Crimes de guerre
Génocides