

# LA JUSTICE INTERNATIONALE FACE AUX SITUATIONS LOCALES

109

➔ Introduction 110

---

**JUSTICE MONDIALE, TRIBUNAUX LOCAUX**  
**ENTRETIEN AVEC MICHAEL TH. JOHNSON** 111

---

➔ Zagreb se braque contre le tribunal de La Haye 112

➔ Écouter la demande de justice 115

➔ Quand la justice entrave la paix 118

➔ La justice pénale internationale en 2007 2008 126

Du Traité de Versailles à la Cour pénale internationale



# 2008

## POUR UNE JUSTICE INTERNATIONALE PLUS PROCHE DES RÉALITÉS LOCALES

L'état se resserre autour des despotes, constatait en octobre dernier le magazine britannique *The Economist*. Tous les mois, la presse nous annonce la capture de tel ou tel responsable politique ou militaire, soupçonné de crimes contre l'humanité et contre qui a été lancé un mandat d'arrêt international. Ces arrestations donnent lieu à des extraditions vers la Cour pénale internationale à La Haye ou l'un des tribunaux spéciaux mis en place dans les pays concernés, tel que le Tribunal pénal international pour le Rwanda. Tout porte ainsi à croire que la justice internationale mettra bientôt fin à l'impunité. Pour tant, plusieurs articles publiés dans ce dossier donnent à voir la méfiance des populations locales à l'égard des tribunaux internationaux. Et les juges eux-mêmes doutent de plus en plus de leur contribution à la réconciliation et au retour à la stabilité. Ce changement de ton, assez net par rapport à l'enthousiasme des années 1990, s'explique par l'accumulation d'expériences souvent peu encourageantes. Car le rôle des juges internationaux, qui doivent intervenir rapidement dans des sociétés qu'ils ne connaissent pas, est souvent périlleux. Leur intervention est ponctuelle et leurs compétences limitées ; souvent, la population locale y voit le bras judiciaire des puissances étrangères. D'après Michael Th. Johnson, interviewé ci-après, leur rôle doit donc être redéfini : pour contribuer à la stabilité d'un pays ravagé par le conflit, ils doivent participer activement à la reconstruction de l'appareil judiciaire local, pour le rendre capable d'administrer lui-même les procès. D'où l'idée des « tribunaux mixtes », où siègent à la fois les juges nationaux et internationaux, qui a fait ses preuves en Bosnie-Herzégovine.

# JUSTICE MONDIALE, TRIBUNAUX LOCAUX

**La Cour pénale internationale fait naître de grands espoirs dans le monde entier. Pourtant, les résultats s'avèrent pour la plupart décevants et les populations locales se montrent souvent critiques, tout comme les experts internationaux. Au lieu de mener des interventions ponctuelles et très coûteuses, la CPI doit s'engager à réformer le pouvoir judiciaire local, afin qu'il devienne capable de juger les crimes lui-même.**

ENTRETIEN AVEC MICHAEL TH. JOHNSON



**Michael Th. Johnson vient de quitter son poste au United States Institute of Peace.** Depuis 2004, il était greffier de la chambre chargée des crimes de guerre à la Cour de Bosnie-Herzégovine : il avait créé la première cour nationale ayant compétence pour traiter des crimes transmis par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. De 2001 à 2004, il fut chef de la division des poursuites du TPIY et procureur en chef adjoint du Tribunal pénal international pour le Rwanda. Il dirige l'Institute for Justice Sector Development aux États-Unis et aux Pays-Bas. Il est actuellement installé à Kaboul, pour réformer le système afghan de justice pénale.

*Comparé aux années 1990, l'idéal d'un système universel de justice pénale semble avoir perdu un peu de son élan initial. Les critiques se multiplient et, dans les relations internationales, on constate un retour à la Realpolitik. Êtes-vous inquiet pour l'avenir de la Cour pénale internationale ?*

**Michael Johnson :** Si j'en juge d'après son influence sur l'évolution des systèmes judiciaires nationaux, je n'ai aucune inquiétude. Cependant, dans l'arène internationale, le vieux conflit persiste entre souveraineté et justice, entre diplomatie et État de droit. Ce conflit est au cœur de l'histoire occidentale, depuis l'époque féodale jusqu'à nos jours. Quand les États démocratiques se sont mis à proliférer après la chute de l'Union soviétique, à mesure que les déclarations internationales se multipliaient tandis que les abus se perpétuaient, les gens ont commencé à croire un peu partout que le discours des droits de l'homme pouvait réellement s'appli-

11 Établie par le Statut de Rome, adopté par les Nations unies en 1998. Le Statut de Rome est un traité international, qui n'engage que les États (105 à ce jour) ayant formellement consenti à respecter ses clauses.

2 Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie fut établi par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies en 1993.

quer à eux. Hélas, leur attente a été cruellement déçue. En vérité, il faudra des décennies, voire des siècles, pour mettre au point un système permettant d'instaurer l'État de droit à l'échelle planétaire. Cela étant dit, nous avançons dans la bonne direction.

Au début des années 1990, la communauté internationale n'était pas encore prête à choisir entre justice et souveraineté. Ni les Nations unies ni la communauté diplomatique ne disposaient des compétences ou des outils nécessaires pour affronter le premier principe de l'État de droit, le « devoir de protéger ». Ils étaient encore moins prêts à instaurer et à soutenir des institutions judiciaires transparentes et indépendantes pour interpréter et faire appliquer les « règles » d'un système juridique international contre la volonté d'un gouvernement souverain.

Pourtant, rappelez-vous que la Cour pénale internationale<sup>1</sup> (CPI) est la première cour permanente autorisée à juger des conduites nationales de portée internationale. Il n'est donc pas étonnant qu'après son démarrage, elle se heurte à la question de sa mission et de sa valeur pour le monde. L'un de ses prédécesseurs, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie<sup>2</sup> (TPIY), apparaît comme un modèle quant aux enseignements à retenir en matière de justice au niveau international. Au départ, le rôle du TPIY avait été défini de façon très large. En novembre 1995, après la signature des accords de Dayton, Antonio Casses, alors président du Tribunal, avait déclaré : « La justice est un élément indispensable du processus de réconciliation nationale. Elle est essentielle au

## Zagreb se braque contre le tribunal de La Haye

**La presse croate tire à boulets rouges contre le Tribunal pénal international depuis que ce dernier a prononcé des peines jugées « trop clémentes » contre trois anciens officiers yougoslaves impliqués dans la tuerie de l'hôpital de Vukovar en 1991.**

|| KIKA CUROVIC | SOURCE **COURRIER INTERNATIONAL** DU 2 OCTOBRE 2007

Les sentences prononcées, jeudi 27 septembre, par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) à l'encontre de trois ex-officiers de l'armée yougoslave, accusés du massacre de civils croates à Vukovar, en novembre 1991, ont suscité une immense émotion en Croatie.

« Ce jugement est le plus grand scandale depuis la création de cette institution », écrit *Jutarnji List*.

« Après l'acquittement de Miroslav Radic qui a directement participé à la prise de Vukovar et les sentences très clémentes prononcées contre l'ex-général Mile Mrksic (vingt ans de prison) et le major Veselin Sljivancanin (cinq ans de prison), le TPIY a perdu toute crédibilité, et pas seulement en Croatie. »

Pour l'ensemble de la presse croate, les preuves de la responsabilité des trois militaires ne man-

rétablissement de relations harmonieuses et pacifiques entre les hommes et les femmes qui ont dû vivre sous le règne de la terreur. Elle interrompt le cycle de la violence, de la haine et prévient la vengeance illégale. Ainsi la paix et la justice vont-elles de pair. » Vaste programme...

Après plus de dix ans de fonctionnement (au cours desquels ont été jugés des suspects issus de tous les groupes ethniques et de toutes les régions de l'ex-Yougoslavie), le procureur du Tribunal en était arrivé à une conception, hélas, bien différente. Le 11 octobre 2006, s'exprimant devant les procureurs des cinq tribunaux internationaux réunis à La Haye, le procureur du TPIY, Carla Del Ponte déclara à propos des Balkans : « Je n'ai vu aucun signe de réconciliation nationale ! ... Mais ce n'est pas notre but, même si nous espérons y contribuer. »

Que s'est-il passé pendant ces dix ans ? Il n'est pas surprenant que ceux qui se consacrent à juger les crimes les plus abominables puissent être déçus par l'effet limité de leur action en matière de réconciliation dans les zones de conflit. Ce n'est pas surprenant, puisque contribuer à « la paix et la réconciliation » dans les zones de conflit fait explicitement partie de leur mission financée par la communauté internationale. Il faut même s'attendre à constater la même déception chez d'autres.

**Dans l'arène internationale, le vieux conflit persiste entre souveraineté et justice, entre diplomatie et État de droit.**

quaient pourtant pas. Les journaux de Zagreb rappellent que la « troïka de Vukovar », pour laquelle les procureurs avaient demandé la prison à vie lors des réquisitoires, avait pris le contrôle de la ville et y avait séjourné au moment où au moins 250 Croates étaient sortis par la force de l'hôpital de Vukovar et exécutés par les hommes armés serbes à la ferme d'Ovcara.

« Le verdict scandaleux témoigne surtout de l'effondrement du TPIY, une institution dont le devoir était de déterminer le degré de culpabilité des uns et des autres dans les guerres en ex-Yougoslavie, poursuit *Jutarnji List*. Mais les conflits récents entre le procureur Carla Del Ponte et certains de ses anciens col-

laborateurs, tout comme la polémique sur la non-arrestation de Radovan Karadzic, ont montré que le TPIY était devenu une institution politique qui s'empêtrait de plus en plus dans ses contradictions et compromettait sa raison d'être.

« Le TPIY n'est plus un symbole de la justice internationale, mais le résultat d'une tentative infructueuse de la communauté internationale de résoudre certains aspects politiques de la décomposition de l'ex-Yougoslavie », conclut *Jutarnji List*. Dans d'autres articles, ce journal n'épargne pas non plus Carla Del Ponte, en l'accusant d'avoir fait dans ce dossier « trois erreurs fondamentales ». La première, c'est d'avoir retenu contre Mrksic,



Sans soutien plus large, ces experts et leurs institutions juridiques ne peuvent à eux seuls contribuer à la restauration de l'État de droit, condition indispensable à la réconciliation après un conflit. C'est à peu près ce qui s'est passé pour le TPIY et en Bosnie-Herzégovine. Le soutien attendu n'est jamais venu. La communauté internationale ne s'est pas mobilisée en faveur de l'extradition des accusés, ce qui a considérablement handicapé le travail de tous les tribunaux. Les services de renseignement se sont montrés très réticents à livrer les informations dont ils disposaient, ce qui a nui à la progression des enquêtes. On pensait que les Tribunaux pour le Rwanda et la Yougoslavie seraient éphémères, d'où une pression dont ceux-ci se seraient bien passés : ils devaient « produire des résultats » vite, avant même que les crimes commis aient pu faire l'objet d'une analyse pleine et entière. Comme à Nuremberg, le monde envisageait une mission à court terme, et non un processus global visant à juger l'intégralité des crimes commis. La communauté internationale doit comprendre que ce processus global est nécessaire, avec l'engagement à long terme qu'il suppose.

Tant que sa mission n'aura pas été reformulée et étendue, la CPI continuera à décevoir. L'impossibilité d'obtenir l'extradition d'accusés au Soudan constitue un défi considérable pour la crédibilité de la CPI. Le conflit entre les négociations de paix et la juridiction de la CPI en Ouganda souligne la nécessité d'une compatibilité entre les mandats internationaux et les obligations juridiques nationales. La confusion qui

Radic et Sljivancanin, l'accusation de crime contre l'humanité. Or les juges ont constaté que dans l'hôpital de Vukovar se cachaient effectivement des combattants croates, ce qui discrédite immédiatement l'accusation. La deuxième erreur est d'avoir échoué à remonter la chaîne de commandement pour le crime d'Ovcara. Pendant un an et demi, le tribunal n'a pas été capable de démontrer qui a pris la décision de ne pas amener les blessés de l'hôpital de Vukovar à Mitrovica, ce qu'on a fait avec les autres prisonniers, et qui a décidé de les livrer à la défense territoriale serbe. Enfin, les procureurs n'ont pas réussi à prouver l'implication des hommes politiques, ce qui aurait

éclairci mieux la responsabilisation de chacun. Parmi les accusés des crimes commis après la chute de Vukovar figurent aussi Jovica Stanisic et Frenki Simatovic, les anciens chefs du service de sécurité de Milosevic, dont le procès va commencer bientôt, ainsi que le chef des radicaux, Vojislav Seselj, dont le procès vient de commencer, et Goran Hadzic, toujours en fuite, qui était à l'époque le chef du gouvernement des séparatistes serbes en Slavonie. « S'ils avaient été jugés avec la troïka de Vukovar, on aurait plus facilement élucidé ce qui s'était réellement passé à Ovcara et les peines auraient été sans doute plus exemplaires », estime *Jutarnji List*.



règne au Congo montre qu'une intervention majeure de la communauté internationale s'impose pour donner un sens à l'action de la CPI dans cette partie du monde. La situation au Congo est également compliquée par les tensions entre les objectifs diplomatiques au Rwanda, en Ouganda et d'autres pays, et le désir de justice face aux atrocités perpétrées par toutes les parties en présence dans le cadre de ce conflit prolongé.

### *Comment expliquer ces difficultés ?*

**M.J. :** Le problème tient à la définition même de la mission de la CPI. Si nous voulons réagir aux génocides et, un jour, les empêcher, nous devons d'abord comprendre la dynamique et le contexte dans lequel ces crimes abominables sont commis. Il faut bien voir qu'ils se traduisent ordinairement par la destruction quasi totale de la confiance du public envers les principales institutions gouvernant une société civilisée. Ces institutions politiques, juridiques, éducatives et religieuses forment la base sur laquelle s'appuie une société pour trouver l'ordre et la stabilité. Pour retrouver la stabilité après l'anarchie provoquée par ces crimes, il faut restaurer la confiance en ces institutions locales. Ce processus de restauration, ou plutôt de stabilisation, consiste précisément à établir ou à rétablir « l'État de droit ». L'État de droit inclut à la fois la sécurité et le règlement juste et équitable des désaccords au sein de la société civile.

## Écouter la demande de justice

**L'histoire de la commission Vérité et Réconciliation continue d'inspirer les populations des pays touchés par le conflit.**



**RICHARD PÉTRIS** est directeur de l'École de la Paix à Grenoble. L'École de la Paix est une association loi 1901 qui fait de l'éducation le vecteur privilégié de la construction de la paix.

Abidjan, Côte-d'Ivoire, février 2008 : un film sur les travaux de la commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud vient d'être projeté à des représentants de la société civile dans le cadre d'un séminaire sur la sortie de conflit. L'émotion

est palpable, les yeux sont rougis, les mots viennent avec peine. Manifestement, l'expérience sud-africaine renvoie les Ivoiriens à une réalité brûlante : dans un pays longtemps considéré comme prospère et disposant des moyens de son développement, les réflexes identitaires, bien que niés, ont repris le dessus depuis quelques années et conduit à des exactions. Certains reconnaissent que ce qui vient de leur être montré n'est pas « si loin » et qu'il faudra « assumer une situation semblable ».



## Tant que sa mission n'aura pas été reformulée, la CPI continuera à décevoir.

Les atrocités systématiques ne peuvent être perpétrées que par des organisations, des institutions et/ou des agences gouvernementales œuvrant de concert avec le processus politique. La responsabilité criminelle des dirigeants n'est pas aussi évidente que dans le cas de crimes individuels. Elle n'est pas évidente non plus pour leurs victimes

directes ou pour le reste du monde qui observe le déroulement d'un conflit armé. Les crimes individuels sont faciles à repérer pour un correspondant de guerre, qui peut photographier les charniers, bien plus que les intrigues politiques menées loin des combats qui ont en fait rendu possibles ces violences. L'existence d'un camp de concentration peut rapidement être dénoncée, alors que reste dans l'ombre toute l'infrastructure politique à laquelle ce camp doit ses ressources matérielles, logistiques et politiques.

Pour juger les crimes commis par les gardes de ces camps, il suffit d'une caméra qui enregistre la déposition des victimes survivantes. Pour juger des dirigeants politiques, il faut procéder à une enquête bien plus élaborée, qui peut inclure l'écoute de milliers d'heures de communications interceptées, l'analyse de transactions financières internationales complexes, la traduction de rapports émanant de diverses agences de renseignement étrangères, l'interrogatoire d'informateurs haut placés qui parlent souvent sous le sceau du secret, et la reconstitution

D'autres soulignent « le courage, voire l'intelligence politique des Sud-Africains ». Plusieurs observent que si « au fond, rien n'a été résolu, la méthode possède au moins la vertu du symbolique ». Et la question est posée : « Entre une commission Vérité et Réconciliation et un Tribunal pénal international, qu'est-ce qui est le plus efficace ? » Nous touchons bien à l'articulation entre l'exigence de justice, sous toutes ses formes, qui s'exprime à l'occasion d'un processus de paix et la nécessité du compromis pour que cette paix avance.

S'il est emblématique, le cas de l'Afrique du Sud est loin d'être unique. En Amérique latine, en Afrique, en Asie comme en Europe, c'est surtout avec

l'ère nouvelle ouverte par la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide que se sont multipliés, lors des sorties de conflit et pour y contribuer, les appels à la vérité comme le passage obligé pour parvenir à un règlement, voire pour réparer le traumatisme produit par les exactions et qui interdit d'imaginer une paix véritable.

Comment ne pas comprendre ce mouvement, ces demandes pour la mise en place de « commissions », d'instances destinées à faire la lumière sur des événements, sur des pratiques ou sur une politique, lorsqu'on a pu rencontrer les témoins de massacres perpétrés par ces « escadrons de la mort » qui, du Salvador à l'Argentine, ont accompagné des



détaillée des structures de commandement parallèles existant dans les organisations politiques, militaires et paramilitaires.

Face à ces deux niveaux de conduite criminelle, les principes juridiques en jeu sont théoriquement les mêmes. En revanche, la collecte de preuves n'est pas aussi simple dans les deux cas. Lorsqu'on juge les dirigeants d'institutions corrompues (la « tête de la bête », en somme), il est très difficile de rassembler des pièces témoignant de leurs intentions et de leur comportement criminels. Tout d'abord, il faut prouver que le « corps de la bête » (les intermédiaires et le bas de la hiérarchie) a bien commis de manière systématique des crimes dont la « tête » peut être tenue pour responsable. Un exemple montre combien il est difficile de prouver la responsabilité des dirigeants politiques dans les cas de génocides et de crimes contre l'humanité : l'issue récente du procès intenté à la Serbie par la Bosnie devant la Cour internationale de justice (CIJ)<sup>3</sup>. Malgré les atrocités commises en Bosnie au début des années 1990, la CIJ n'a pu trouver assez de preuves pour établir que l'agressivité du gouvernement serbe en était responsable. Et ce, malgré la conviction très répandue parmi la population que le régime de Slobodan Milosevic avait étroitement collaboré avec les forces politiques et militaires des Serbes bosniaques pendant et après la guerre. Bien après les accords de Dayton qui mirent fin au conflit, Ratko Mladic, le général serbe bosniaque coupable du génocide, a continué à toucher sa solde d'officier de l'Armée populaire yougoslave. (suite p. 122)

<sup>3</sup> Instituée en juin 1945 par la Charte des Nations unies, la Cour internationale de justice est le principal organe judiciaire de l'ONU.

guerres civiles et servi des dictatures pour liquider des opposants ? Lorsqu'en dépit de l'affirmation « Plus jamais ça ! », ont succédé aux génocides cambodgien et rwandais, dont on a recueilli des rescapés, de nouveaux crimes de masse, telle l'élimination de tous les hommes de Srebrenica dans les Balkans et les centaines de milliers, voire les millions d'habitants de la région des Grands Lacs en Afrique et de la République démocratique du Congo abandonnés à leur sort. Ne fallait-il pas, sans réserves, se féliciter que, franchissant un autre pas, des juridictions spécialisées aient été créées pour rendre la justice et contribuer à la solution de tant de conflits ?

Car une mutation très profonde de la question du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est effectivement engagée dans un système international qui commence à échapper à son fondement traditionnel : le principe de l'égalité souveraine des États. C'est ce que nous a montré le Tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie dont les réalisations ne sont pas insignifiantes – comme le notait déjà, à l'aube de ce XXI<sup>e</sup> siècle, Pierre Hazan<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *La justice face à la guerre. De Nuremberg à La Haye*, Stock 2000.



**En Ouganda, au nom de la paix, des victimes demandent à la CPI de ne pas intervenir, pour le moment, dans la plus vieille guerre d'Afrique. Leur revendication contrecarre-t-elle les principes du droit international ? En apparence seulement.**



La Haye, mars 2005. La cité hollandaise accueille une rencontre insolite : au terme d'un voyage de 6 500 kilomètres depuis le Nord de l'Ouganda, une délégation de leaders religieux acholis vient s'expliquer Ocampo, le procureur de la Cour e. « Restez en dehors de tout ça »,

Tout ça ? La plus vieille guerre civile africaine. Voilà plus de vingt ans déjà que s'affrontent, dans ce Nord de l'Ouganda où vit la population Acholi, les troupes du gouvernement de Yoweri Museveni et une rébellion à prétention mystique, la Lord Resistance Army (LRA) de Joseph Kony. La LRA aurait kidnappé entre 20 000 et 30 000 enfants pour en faire des soldats, des porteurs ou des esclaves sexuels ; beaucoup ont été obligés de massacrer des membres de leur propre famille ; d'innombrables victimes ont été mutilées, nez, lèvres ou oreilles arrachées... Saisi en 2003 par le président Museveni, qui y voyait un moyen de pression sur les rebelles, Luis Moreno Ocampo n'a eu aucune peine à considérer qu'il s'agissait là de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité relevant de sa juridiction, et à inculper les principaux dirigeants de la rébellion quelques mois plus tard.

Mais depuis 2004, un processus de paix est péniblement en cours ; et l'état-major de la LRA exige l'impunité en échange de son adieu aux armes. En

ce mois de mars 2005, ce sont donc deux formes de révérence envers la souffrance humaine qui fermentent dans un building impersonnel de La Haye. L'une, celle de la Cour et de la communauté juridique mondiale, se fait d'abord un devoir de rendre justice. L'autre, celle des leaders acholis et de la plupart des diplomates, se fait d'abord un devoir de rétablir la paix. L'Ouganda n'a pas l'apanage de cet antagonisme. Au Soudan, de nombreux observateurs soulignent aussi les risques de déstabilisation liés à la récente inculpation par la CPI de hauts responsables impliqués dans les massacres du Darfour, est à leurs yeux la cause du refus acéré de Khartoum d'autoriser le déploiement de casques bleus dans la région et pourrait bloquer toute velléité de négociation.

Mais la question ougandaise est autrement plus troublante. Car ici, ce ne sont ni des régimes criminels ni des diplomates froids qui contestent les vertus de la justice pénale internationale, mais les victimes. Selon l'une des enquêtes les plus complètes réalisées auprès des déplacés<sup>1</sup>, moins de 1 % des personnes interrogées font de la justice leur priorité ; 53 % à 80 % approuvent le principe de l'amnistie. Cette vérité n'ébranle pas seulement les magistrats de La Haye. Elle fait vaciller une espérance née après la guerre froide. Quand l'« ordre fondé sur les principes du droit », promis par le juge Jackson à Nuremberg, semblait s'édifier à la faveur des nouvelles exigences morales de l'opinion publique. Et que la création des tribunaux

spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda symbolisait la fin de l'impunité pour les pires criminels. Mais où se nichent en Ouganda les exigences morales ? Du côté de la paix ou du côté de la justice, puisqu'on les dit incompatibles ? Ce dilemme est trompeur. Ainsi formulé, il n'envisage d'alternative qu'entre deux conceptions puristes de la politique, dont aucune n'a prise sur un réel en demi-teintes. Les railleurs de la justice internationale se réclament d'un absolutisme de la souveraineté, opposant au sans-frontiérisme judiciaire ce principe de réalité : en l'absence d'État mondial, la prétention à juger au-dessus des nations les crimes commis en leur sein relève à la fois de l'impérialisme et de l'illusion dangereuse : l'existence du tribunal de La Haye n'a pas empêché le massacre de Srebrenica. De ce point de vue, la paix est la valeur fondamentale, aussi injuste soit-elle. Un raisonnement presque parfait, qui oublie simplement un peu vite que le crime contre l'humanité révèle précisément l'effondrement de la relation politique qui fondait la sacro-sainte souveraineté.

Mais comment reconstruire cette relation sans justice, rétorquent les partisans d'un espace judiciaire mondial ? Qui pensent, en héritiers d'Hegel, que « le châtement prend toujours la forme de la vengeance dans un état de la société où n'existent encore ni juges ni lois ». Et qu'il faut « que justice soit faite, sinon le monde périra ». De là à conclure qu'il vaut mieux une justice sans paix à une paix sans justice, il n'y a qu'un pas. Les partisans purs

et durs de la justice internationale se réclament ainsi d'un absolutisme du droit, principe fondateur à leurs yeux de tout ordre politique. À l'unisson des théories de John Rawls. Pour le philosophe américain, un ordre est stable pour autant que sa justification morale est acceptable par tous car compatible avec l'ensemble des conceptions du Bien présentes dans la société. En d'autres termes, pour autant qu'il est juste. A contrario, un ordre fondé sur un simple *modus vivendi* ne survit que si la plupart des acteurs y trouvent leur intérêt. Il est, par définition, fragile.

Mais la réalité n'est pas plus clémentine pour cet absolutisme-là. Car dans la réalité, sauf victoire militaire, la paix se négocie entre belligérants. Et s'accomplit quand se serrent des mains ensanglantées. L'ancien guérillero salvadorien, Joaquin Villalobos, en témoigne à propos du processus de paix dans son pays : « Il importait de dépasser l'invocation abstraite du droit pour mettre sur pied un accord viable. En voulant humilier l'armée ou en refusant de satisfaire les besoins fondamentaux des maquisards, on aurait ouvert une crise qui aurait ramené vers le passé toutes les énergies. Or il importait surtout de dissoudre les anciennes polices, d'en former une nouvelle, d'adopter les réformes constitutionnelles sur les systèmes électoral et judiciaire, de changer le commandement de l'armée et d'en réduire les effectifs, de reconverter la guérilla en parti politique.<sup>2</sup> » L'amnistie est souvent au rendez-vous de ces indispensables marchandages.





Comme le Salvador, le Mozambique et la Namibie ont accordé au sortir des conflits l'impunité aux criminels. Au Cambodge, d'anciens Khmers rouges sont devenus membres du gouvernement. Or, le chaos n'est pas toujours au rendez-vous de ces compromis douteux. Le Mozambique est aujourd'hui l'un des États africains les plus stables et les plus prometteurs.

Le postulat des partisans purs et durs de la justice internationale — la justice est toujours la condition de la paix — est démenti par les faits. « Cette vision pénale du monde cache une grande quête d'innocence, s'alarme le juriste Antoine Garapon. Elle relève d'un refus de se confronter à la complexité des rapports historiques. [...] On peut parler de fondamentalisme juridique lorsque le procès trouve en lui-même sa propre finalité, lorsque la satisfaction de juger le monde prime le souci de le transformer.<sup>3</sup> » Il n'y a alors plus bien loin de la maxime d'Hegel à celle de Ferdinand I<sup>er</sup> d'Espagne : « Que justice soit faite, le monde dût-il périr... » Car cette prétention des juristes à fournir la principale clé de la paix mutile l'idéal judiciaire lui-même.

En se rêvant autosuffisante, la justice internationale se condamne à regarder chaque jour le spectacle de ses propres failles. Et elles sont structurelles : la procédure pénale porte un regard en noir et blanc – opposant coupables et innocents, victimes et bourreaux, condamnés et acquittés... – sur des situations d'une complexité infinie ; où l'on peut être innocent le jour, coupable la nuit ; voire être victime et bourreau en même temps. Contraint de ne juger qu'un nombre réduit de commanditaires, le procès supranational peine à rendre justice de l'infinité des souffrances particulières. Comme l'expliquait cette

habitante de Mostar à la politologue Béatrice Pouligny : « Ce n'est pas Milosevic qui m'a violée, mais un homme que je vois chaque matin devant ma fenêtre. Tant qu'il en sera ainsi, il ne pourra y avoir de paix. » En ex-Yougoslavie comme au Rwanda, les tribunaux internationaux se sont révélés incapables de donner satisfaction aux survivants et de contribuer à la pacification des sociétés.

Ce bilan contraint l'universalisme juridique à plus de modestie. Il est urgent de reconnaître la justice internationale comme une composante de l'action politique et non son dépassement. Alors, il redevient possible de discuter le moment et les modalités de la justice. Et s'estompe alors le satané dilemme. Car « ce qui est universel, rappelle Antoine Garapon, c'est la fonction reconstructive, et non la loi ou le procès ». Il ne s'agit pas de réparer ce qui est irréparable. Mais d'aider à se reconstruire les identités personnelles et politiques des êtres. La justice, lieu de la reconnaissance du crime, est au cœur du processus. C'est cette reconstruction qui est la condition d'une paix durable. C'est elle qui permet d'éviter le cycle destructeur de la vengeance.

La logique de la peine n'y est pas centrale. Elle n'a même de sens qu'associée à d'autres formes de justice. Des procès supranationaux sont nécessaires, pour les plus hauts responsables, quand la souveraineté s'est effondrée et que le crime de masse est un crime d'État. Mais en se souvenant que c'est d'abord au sein de chaque nation que la justice doit faire son chemin. Est-ce un hasard si le procès de Francfort (où des Allemands jugèrent les gardiens du camp d'Auschwitz, en 1963), a eu beaucoup plus d'écho dans le pays que celui de Nuremberg ? « Le temps, en instaurant une distance entre l'État qui



doit juger et l'État accusé, a rendu ces jugements non seulement possibles mais plus profitables à l'opinion publique à laquelle ils s'adressent, que les verdicts rendus par les tribunaux internationaux, rappelle Antoine Garapon. L'essentiel est d'instaurer un écart dans l'espace et dans le temps pour permettre à la souveraineté de se ressaisir. »

En attendant, d'autres formes de justice peuvent « permettre que le présent soit vivable et que le futur puisse être imaginé », comme le dit joliment Béatrice Pouligny. Les commissions Vérité et Réconciliation ont à cet égard un rôle central à jouer. Elles permettent non seulement à de nombreuses victimes de raconter leur histoire mais aussi aux criminels d'exprimer des remords. L'amnistie n'est alors pas l'amnésie. Elles ne sont pas pour autant la panacée. La célèbre commission sud-africaine a débouché sur une immense frustration des victimes, notamment faute d'indemnisation. Les mécanismes traditionnels peuvent aussi être essentiels à la reconstruction du lien social. C'est le cœur du propos des leaders acholis, en Ouganda. En mettant en scène la réconciliation du clan de la victime et du clan du bourreau, ces systèmes judiciaires locaux peuvent contribuer à réparer la relation humaine violée. Mais ils ont, eux aussi, leurs limites. Comment mettre en œuvre ces procédures quand Joseph Kony persiste à dire qu'il n'a jamais touché un cheveu de son peuple ?

À l'évidence, il n'est de justice reconstructive possible, face aux crimes de masse, que composite et sur mesure. Les Acholis ne disent pas autre chose, qui ne contestent ni la légitimité de la CPI – leurs leaders sont en conversation permanente avec elle –, ni même le besoin de châtement ; mais qui s'opposent au timing de la Cour – trop tôt – et à son éventuelle

primauté. À leurs yeux, il ne peut s'agir que d'une institution d'appoint. Un leader culturel exprime bien une opinion assez répandue : « Les mécanismes acholis doivent être autorisés à se déployer d'abord, pour que la paix advienne. Si ensuite un plaignant veut traîner Kony en justice, une action en ce sens devra être entreprise.<sup>4</sup> »

Ainsi ramené à sa fonction reconstructive essentielle, et à plus d'humilité, l'universalisme juridique n'est pas piégé par le dilemme entre justice et paix. Tout est affaire de méthode et de temps. Même si le Conseil de sécurité décidait, dans le cas de l'Ouganda, de suspendre les poursuites dans l'intérêt de la paix<sup>5</sup>, il n'est pas sûr que Joseph Kony coule longtemps des jours tranquilles. Il fallut, certes, vingt ans à l'Argentine, au Chili, au Guatemala pour commencer d'annuler les lois d'amnistie adoptées au sortir de la dictature. Mais le chemin entre l'impunité et le cachot fut beaucoup plus court pour Charles Taylor : en 2003, le Nigeria accordait au président déchu un asile doré pour pouvoir rétablir la paix au Liberia. En 2007, l'homme attend au fond d'une geôle son procès pour les crimes commis en Sierra Leone. À La Haye, une petite ville hollandaise où s'invente au quotidien une justice universelle possible. D'un pas forcément funambule.

1 | *Forgotten Voices : A Population-Based Survey on Attitudes about Peace and Justice in Northern Uganda*, International Center for Transitional Justice, 2005.

2 | « Ni vainqueurs, ni vaincus : la paix au Salvador », *Critique Internationale* n° 5, automne 1999.

3 | *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner*, Odile Jacob, 2002.

4 | *Peace first, justice later. Refugee Law Project, Working paper n° 17*, juillet 2005.

5 | Conformément à l'article 16 du statut de la CPI.



Poursuivre « ceux qui sont le plus responsables des atrocités » est un processus complexe, long et coûteux. Il exige des compétences techniques très spécialisées, des ressources logistiques à chaque étape du processus pénal. Il nécessite également une volonté politique internationale de livrer à la justice de puissants éléments criminels. C'est pour ce genre de cas que furent créés et que doivent être maintenus les « tribunaux internationaux ». Les institutions judiciaires internationales comme le TPIY et la CPI sont donc spécialement conçues pour décapiter la bête institutionnelle en proposant une réponse adaptée aux dirigeants de l'entreprise criminelle capable d'organiser et d'exécuter des crimes systématiques sur une grande échelle. Mais ces institutions internationales n'ont pas été conçues pour traiter le « corps » de la bête, et c'est là tout le problème.

Si l'on veut restaurer la confiance envers les institutions locales fondamentales dans une société post-conflit, il faut néanmoins poursuivre la masse des complices et des criminels mineurs. Qui doit s'en charger, et comment ? Cette obligation repose essentiellement sur les épaules de l'État. Mais comme pour les dirigeants, celui-ci n'est souvent pas prêt à agir sans assistance substantielle. Cette assistance doit venir de la communauté internationale qui se doit de faire respecter les droits de l'homme et l'État de droit sur l'ensemble de la planète. Comme lors des procès intentés aux dirigeants, la communauté internationale doit offrir un mécanisme judiciaire approprié si le système

## Rwanda, la mauvaise réputation du tribunal

**Compétent pour juger les responsables du génocide — mais pas les éventuelles complicités de puissances étrangères —, le Tribunal est confronté à l'hostilité du pouvoir à Kigali. Qui craint sa propre mise en cause.**

■ **ANDRÉ-MICHEL ESSOUNGOU** | SOURCE **ALTERNATIVES INTERNATIONALES** N°35 DE JUIN 2007



Conseil de sécurité, 8 novembre 1994. Quatre mois après le génocide rwandais, les Nations unies décident de créer le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Cette naissance est placée sous le signe du paradoxe. Après avoir demandé l'aide de la communauté internationale afin

de juger les responsables des massacres, le nouveau pouvoir rwandais se prononce contre la création du TPIR. Le ton est donné.

### DES ATTENTES DÉÇUES

Plus de dix ans après, force est de constater que le bras de fer entre le pouvoir de Kigali, toujours aux mains des anciens rebelles du Front patriotique

national ne veut pas ou ne peut pas le faire sans intervention extérieure. Cette « incapacité » résulte souvent de ces mêmes influences qui furent responsables du conflit en question. Souvent, les criminels mineurs continuent à occuper des positions élevées. La population qu'on espère réconcilier est parfaitement consciente de la présence et de la culpabilité de ces fantassins du génocide. Les dirigeants ont été convoqués à La Haye par la CPI, mais cela ne change rien à la dynamique existante.

Le premier pas accompli dans le sens d'une solution fut la création des Tribunaux ad hoc et des Cours spéciales, si imparfaits et inefficaces que ceux-ci aient été. Le second pas fut la création d'un tribunal permanent, la CPI. Le troisième pas doit être la reconstruction de solides institutions judiciaires nationales, capables et désireuses de poursuivre les criminels dans les pays mêmes où leurs crimes ont été perpétrés. Jointe à l'action des tribunaux internationaux, la multitude de projets concernant le secteur judiciaire des pays en transition reflète un progrès en matière de responsabilité et de justice. Pourtant, la véritable source d'espoir est la CPI et sa capacité à tirer les leçons des Tribunaux ad hoc. Et la plus importante de ces leçons est que la CPI doit servir de catalyseur pour coordonner l'action de la justice au niveau international comme au niveau national.

**La CPI doit servir de catalyseur pour coordonner l'action au niveau national.**

rwandais (FPR), et le tribunal d'Arusha, n'a jamais cessé. Car le TPIR est censé juger non seulement les responsables du génocide, mais aussi « toute personne qui se serait rendue coupable de violations graves du droit international humanitaire », au cours de la seule année 1994. Ainsi encadrée, l'institution onusienne est compétente pour les crimes commis par l'ancienne rébellion, mais pas pour juger de la possible complicité de puissances étrangères – à commencer par la France – avec le régime génocidaire. D'emblée, la création du TPIR est donc perçue à Kigali comme une menace qu'il faut contenir. Et il s'y emploiera.

Après Richard Goldstone et Louise Arbour,

Carla Del Ponte – troisième procureur du TPIR – subira les foudres rwandaises pour avoir enquêté sur les crimes du FPR. Elle sera mise à l'écart sans gloire en 2003. Le gouvernement de Kigali n'avait pas hésité, quelques mois plus tôt, à suspendre sa coopération avec le tribunal, empêchant des témoins de la défense emprisonnés au Rwanda pour leur participation supposée au génocide de quitter le pays pour témoigner à Arusha. Depuis, pressée par le Conseil de sécurité de mettre fin à ses travaux fin 2010, la juridiction internationale semble s'être résolue à juger les seuls responsables du génocide.

Dans ces conditions, le TPIR a mauvaise répu-



*Nous en arrivons à la notion de complémentarité : selon vous, la CPI doit apporter son soutien au secteur judiciaire national des pays où elle intervient. Qu'entendez-vous par complémentarité ?*

**M.J. :** Les chercheurs, les juristes et les diplomates utilisent cette notion pour décrire la relation entre la juridiction de la CPI et le droit d'un État souverain à gouverner son propre système judiciaire. En ce sens, la complémentarité est un mécanisme qui limite l'autorité et la discrétion de la CPI : elle ne peut intervenir si l'État réagit par lui-même de façon adéquate. Si l'État ne peut pas ou ne veut pas réagir, la CPI peut intervenir, mais même en ce cas, seulement de façon limitée. Comme je viens de le dire, sa mission est d'enquêter et de poursuivre seulement un nombre très limité d'individus, ceux qui sont responsables de crimes tels que le génocide, l'agression, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. C'est une action ponctuelle, « chirurgicale », pour faire respecter le droit humanitaire international.

Comme d'autres, dont William Burke-White<sup>4</sup>, je propose d'étendre le principe de complémentarité et de l'appliquer à deux niveaux. D'abord, il faut déterminer si la CPI doit intervenir, en fonction des capacités et de la volonté du système national ; ensuite, lorsque la CPI intervient, elle doit travailler en étroite collaboration avec la communauté internationale et avec les systèmes nationaux, et s'attacher explicitement à restaurer la

4 | Assistant Professor à la Pennsylvania Law School, États-Unis. Ses recherches portent sur la notion de complémentarité et les tribunaux mixtes.

tation au Rwanda. L'accusation d'inefficacité proférée par les autorités est reprise par beaucoup. Il est vrai que le tribunal n'a jugé jusqu'à présent qu'une trentaine de personnes. De nombreux Rwandais reprochent aussi à cette institution qui coûtera à terme environ un milliard de dollars de n'avoir prévu aucune réparation pour les victimes.

Malgré les campagnes d'information organisées au Rwanda, le TPIR reste aux yeux de la population une justice étrangère, siégeant au loin et qui lui paraît bien plus soucieuse de donner satisfaction à une communauté internationale travaillée par la mauvaise conscience de n'avoir

rien fait qu'à répondre aux préoccupations de la population rwandaise.

#### JUSTICE TRADITIONNELLE

Pour de nombreux habitants, les *gacacas*, ce mécanisme traditionnel réinventé en 2001 pour désengorger un appareil judiciaire débordé par le nombre de prévenus (plus de 120 000 « petites mains » du génocide emprisonnées en 2000) présentent de nombreux avantages. Dans le cadre de ces juridictions enracinées dans le passé précolonial, c'est en quelque sorte tout le village ou le quartier qui prend part au processus judiciaire. Des hommes et femmes intègres (ou réputés

capacité des institutions judiciaires nationales afin que leur action complète celle de la CPI. Ainsi, il est possible d'offrir une réponse globale aux crimes commis à tous les niveaux dans un pays. Tel qu'il est aujourd'hui appliqué, le principe de complémentarité s'arrête lorsqu'il faut déterminer si la CPI doit intervenir. Mais le passage à l'étape suivante est essentiel si nous voulons véritablement protéger les droits de l'homme et mettre un terme à l'impunité. Actuellement, les tribunaux internationaux reçoivent des fonds considérables pour poursuivre les dirigeants criminels, mais la communauté internationale n'apporte aucun soutien réel en faveur d'une restauration des systèmes judiciaires nationaux pour juger les violations flagrantes du droit humanitaire international. Si elle se maintient, cette disparité ne pourra qu'aggraver le sentiment d'impunité, au lieu de le faire disparaître.

La complémentarité, telle que je la vois, est donc étroitement liée à ce qu'on appelle en Europe subsidiarité. La subsidiarité exige que les principales décisions de gouvernance soient prises au niveau le plus bas possible, au plus près des intéressés. Associée à la définition courante de la complémentarité, la subsidiarité imposerait aux juges, face à de graves violations des droits de l'homme, de s'engager en faveur d'une stratégie large, planétaire, à plusieurs niveaux, afin d'aboutir à une restauration du

**Après le conflit, les  
« fantassins du génocide »  
continuent souvent à occuper  
des positions élevées.**

tels), assurent les fonctions de juges, entre l'accusé et le plaignant. Les débats se déroulent devant les autres membres de la communauté. Si l'accusé reconnaît les faits qui lui sont reprochés, il exprime son remords et demande pardon à la victime. Une peine est alors prononcée. Suit un processus de réintégration du coupable à la vie communautaire.

#### **LA JUSTICE ET LA POLITIQUE**

Si les *gacacas* rendent possible le nécessaire échange autour du drame de 1994, ils ne sont pas pour autant au-dessus de tout soupçon. Amnesty International souligne ainsi dans un récent rapport

que les victimes des crimes du FPR s'estiment oubliées par cette forme de justice, placée de l'avis des observateurs sous la tutelle du pouvoir de Kigali. Seul a droit de cité le génocide des Tutsis. Et une partie de l'opinion rwandaise a le sentiment que les *gacacas* relèvent d'une « justice de vainqueurs ». En outre, des Rwandais des deux principales communautés ont parfois confié leur peur de témoigner devant cette justice rendue en public, au village. Et des témoins ont payé de leur vie le fait d'avoir témoigné devant les *gacacas*.

Au Rwanda, la justice internationale comme la justice locale sont pareillement entravées par le poids du pouvoir politique sur le processus judiciaire.



# La justice pénale internationale en 2007-2008

janvier 2007

**La CPI se saisit du dossier de Thomas Lubanga Dyilo,** soupçonné d'avoir enrôlé des enfants de moins de 15 ans dans les hostilités en République démocratique du Congo.

février 2007

**La Cour internationale de justice** conclut à la non responsabilité de l'État serbe dans le massacre de Srebrenica en Bosnie-Herzégovine. La Cour confirme qu'un génocide a bien eu lieu à Srebrenica en juillet 1995 mais exonère l'Etat serbe de sa responsabilité.

avril 2007

**Le Tribunal pénal international pour le Rwanda** émet un rapport favorable sur les préparations de la justice rwandaise en vue d'un transfert des dossiers des crimes contre l'humanité vers le système national.

mai 2007

**La CPI lance des mandats d'arrêt** contre deux responsables soudanais pour crimes de guerre au Darfour.

**Le procureur de la CPI,** Luis Moreno-Ocampo, ouvre une enquête en République centrafricaine sur les exactions commises entre 2002 et 2003.

**L'ONU crée le Tribunal spécial pour le Liban** pour juger les assassins de l'ex-Premier ministre libanais Rafic Hariri.

juin 2007

**L'ouverture du procès de Charles Taylor,** ex-président libérien, accusé d'être l'un des instigateurs des guerres civiles qui ont fait environ 400 000 morts en Sierra Leone et au Liberia.

juillet 2007

**L'ouverture du procès à Phnom Penh** des responsables du génocide cambodgien.

## Le traité de Versailles à la Cour pénale internationale

1919

**Le traité de Versailles** prévoit la mise en accusation de l'empereur allemand Guillaume II pour « offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ».

1920

**Le traité de Sèvres** prévoit l'extradition par la Turquie des responsables du génocide arménien.

**La Société des nations** examine la possibilité d'élaborer le statut d'une cour permanente de justice internationale. Le projet n'est pas retenu.

1945

**Institution du Tribunal militaire international de Nuremberg.**

1946

**Institution du Tribunal international pour l'Extrême-Orient à Tokyo.**

1948

**« La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide »** de l'ONU définit le génocide et mentionne une cour criminelle à créer.

1949

**Signature des quatre Conventions de Genève** sur le droit humanitaire, établissant un régime de protection des droits des non combattants.

1968

**Les Nations unies déclarent l'imprescriptibilité** des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.



droit et à la réconciliation de la société détruite par ces violations, en se fiant avant tout aux systèmes judiciaires locaux. Mais ce n'est pas pour le moment la mission de la CPI, qui agit à court terme : elle arrive dans un pays, intente un procès aux principaux leaders, puis repart.

En résumé, si nous voulons instaurer une stabilité réelle et durable dans les pays déchirés par des conflits, nous devons élargir le mandat de la CPI et la communauté internationale doit aider activement les pays à rétablir leur propre capacité locale à imposer l'État de droit en général et le droit international en particulier. Cette assistance doit être concrète, substantielle et venir immédiatement après un conflit. Sinon, l'impact de la CPI en tant qu'institution de justice internationale est voué à rester dérisoire.

### *Mais comment mettre ces idées en pratique ?*

**M.J. :** En un sens, la stratégie de complémentarité que nous sommes plusieurs à proposer consiste d'abord à se concentrer sur la façon dont les ressources, financières et autres, sont allouées. Organiser les procès dans le pays même où les crimes ont été commis a de nombreux avantages : les preuves sont plus faciles à rassembler, les frais du procès sont considérablement réduits, les ressources sont préservées en vue de la reconstruction des capacités locales et la vérité est révélée directement aux intéressés. Le processus judiciaire local (régi par les critères internationaux) est transparent et accessible aux populations censées se réconcilier et reconstruire leur pays après le désastre d'un conflit armé. Les résultats de ces procédures locales pourraient s'intégrer aux travaux d'une commission Vérité et à d'autres sanctions mineures, d'où un plus fort potentiel de réconciliation et de restauration sociale durable. Ces institutions locales sont des atouts permanents pour le secteur judiciaire national. Investir dans les institutions judiciaires locales peut donc être une contribution à long terme pour rebâtir l'infrastructure de tout le pays.

Seule une réponse unifiée et globale, coordonnant la CPI et les systèmes judiciaires locaux réformés, pourra avoir un effet significatif. Hélas, c'est seulement depuis peu que l'on construit ce genre de passerelles avec les tribunaux nationaux. Si ces relations avaient été favorisées dès les premiers temps des Tribunaux ad hoc, des économies considérables auraient pu être réalisées car les enquêtes auraient pu être menées avec l'aide (ou en complément) des homologues nationaux. Par exemple, le TPIY et le TPIR<sup>5</sup> auraient pu échapper à la pression de donateurs internationaux soucieux de les voir « terminer » leur travail en un laps de temps ridiculement bref, s'ils avaient pu prouver qu'ils avaient bel et bien contribué à la réconciliation en partenariat avec les systèmes judiciaires nationaux re-

<sup>5</sup> Tribunal pénal international pour le Rwanda, établi par l'ONU en 1994.

constitués. En concentrant les ressources sur le cas d'authentiques « dirigeants », cela aurait permis de conserver leur capital politique et fiscal pendant une durée beaucoup plus longue que ne le permettent aujourd'hui les États qui financent l'opération.

Le rôle de catalyseur convient donc mieux à la CPI et aux autres tribunaux internationaux, qui peuvent favoriser les stratégies à long terme pour restaurer l'État de droit selon des critères internationaux. S'ils en sont incapables, on risque de compter sur eux pour combler les attentes de toutes les parties en présence. Comme l'a montré le cas du TPIY, c'est la recette de l'échec au sens le plus fondamental. Telle est la leçon que la CPI doit tirer de cette expérience.

**La complémentarité est étroitement liée à ce qu'on appelle en Europe subsidiarité.**

### *Existe-t-il des preuves empiriques en faveur de cette stratégie de la complémentarité ?*

**M.J. :** Revenons au cas de l'ex-Yougoslavie. Si l'on prend le TPIY comme exemple d'organe judiciaire supranational suprême, la Chambre pour les crimes de guerre de la Cour de Bosnie-Herzégovine, établie en 2005 comme institution judiciaire nationale, apparaît comme son complément. La guerre en Bosnie-Herzégovine s'est terminée en 1995. Avant l'instauration de la Chambre, la communauté internationale présente en Bosnie avait découragé toute initiative nationale visant à juger les crimes de guerre dans des tribunaux locaux. Cette attitude reflétait la crainte de procès à motivations politiques et d'obstacles à la mise en place des accords de Dayton. Cette crainte a été dissipée grâce à l'introduction d'experts internationaux (juristes, administrateurs) au sein de la Chambre pour les crimes de guerre pendant une période initiale de transition. Cette Chambre est la première en son genre : c'est un tribunal national qui fonctionne en vertu du droit national tout en respectant les critères d'équité internationaux, et dont l'action est égale à celle de la CPI pour les crimes les plus complexes. Sa réussite devrait offrir un modèle de complémentarité facile à exporter.

Même si elle a dû attendre dix ans, cette expérience est un excellent exemple de répartition des ressources entre les options nationales et internationales. Dans les budgets actuels, les trois cours du TPIY consomment chaque année plus de 135 millions de dollars, contre moins de 10 millions de dollars pour les six cours de la Cour de Bosnie-Herzégovine, à laquelle le TPIY transmet quantité de cas. Selon le TPIY lui-même, les deux tribunaux opèrent en vertu des mêmes normes

d'équité internationales. La Chambre pour les crimes de guerre fait partie intégrante du système judiciaire national de Bosnie-Herzégovine.

En examinant la relation unissant le TPIY au système judiciaire bosnien, on comprend pourquoi la complémentarité doit être redéfinie pour inclure la volonté de reconstruire le secteur judiciaire national. On découvre également les succès et les limites de la collaboration entre la

communauté internationale et les institutions judiciaires et politiques locales. Après les accords de Dayton, la CPI a attendu dix ans avant de créer une capacité nationale en Bosnie : la leçon est essentielle. Pendant cette décennie, bon nombre d'acteurs clés, coupables des crimes qui ont détruit la Bosnie-Herzégovine, sont

restés libres et ont pu participer à la reconstruction du pays. La fracture ethnique persistante et les divisions nationalistes encore existantes illustrent la gravité de cette erreur.

Avec la création de la Chambre pour les crimes de guerre, la population de Bosnie-Herzégovine dispose désormais d'un contexte plus adéquat pour juger de l'efficacité du TPIY. Dans les années à venir, l'action mutuellement complémentaire de ces deux institutions servira au mieux les intérêts de la justice telle que l'attendent les habitants du pays et les membres de la communauté internationale. Ensemble, elles constituent une leçon précieuse en matière de justice rendue à tous ceux qui sont en droit de l'exiger.

PROPOS RECUEILLIS PAR WOJTEK KALINOWSKI,  
TRADUITS DE L'ANGLAIS PAR LAURENT BURY

**Seule une réponse globale, liant la CPI aux systèmes judiciaires locaux, pourra avoir un effet significatif.**