

PATRICK BAUDOIN,
président de la LDH

L'impératif d'une justice internationale universelle

Le dossier de ce numéro de *Droits & Libertés* est consacré à la justice. Vaste et inépuisable sujet tant la soif de justice se heurte à de multiples contingences, dont l'imperfection de la nature humaine. Ainsi en va-t-il des difficultés à faire émerger une justice internationale universelle, longtemps apparue comme une utopie allant à l'encontre du principe de souveraineté des Etats qui les rend réfractaires à toute ingérence. Pourtant, après les horreurs de la Première Guerre mondiale et ses millions de morts et blessés, la revendication est apparue de la nécessité d'une telle justice internationale, sans laquelle il ne saurait y avoir de paix durable. Peu après sa constitution en 1922 à l'initiative des Ligues française et allemande, la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) a milité en faveur de la création d'une juridiction pénale internationale, avec pour slogan « *La paix par les droits de l'Homme* ». L'idée a resurgi à l'issue de la Seconde Guerre mondiale et ont alors été créés les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, légitimement salués, mais qui ont néanmoins symbolisé une justice des vainqueurs. Ce n'est qu'après la fin de la guerre froide et la chute du mur de Berlin que le mouvement a repris et s'est accéléré, avec la création d'abord des tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie (TPY) ou pour le Rwanda (TPR), puis avec l'adoption en juillet 1998 du statut de Rome sur la Cour pénale internationale (CPI), juridiction à vocation universelle chargée de juger les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide lorsque les Etats concernés ne peuvent ou ne veulent pas poursuivre leurs auteurs. Néanmoins, le caractère universel recherché de la CPI est loin d'être atteint, ne serait-ce que du fait de l'absence de ratification du statut de Rome par de nombreux pays, et non des moindres, susceptibles d'être impliqués dans la perpétration des crimes internationaux les plus graves qui relèveraient de la compétence de la Cour lorsqu'ils sont commis sur leur territoire ou par leurs nationaux. Ainsi en va-t-il par exemple des Etats-Unis, de la Russie, de la Chine, d'Israël, de l'Iran et de la plupart des Etats du monde

arabe. Certes, pour contourner cet obstacle, le statut de Rome prévoit que le Conseil de sécurité des Nations unies a la faculté de saisir la CPI de la situation d'un Etat même non partie, mais le droit de veto réservé à cinq puissances, dont les Etats-Unis, la Russie et la Chine, en interdit le plus souvent la possibilité. Tel est le cas pour la Syrie, qui n'a évidemment pas ratifié le statut de Rome et n'ouvre aucune possibilité d'obtenir justice devant ses tribunaux nationaux, ce dont il résulte une impunité quasi totale, malgré la multiplicité et la gravité des crimes commis. Reste toutefois le recours à la compétence extraterritoriale qui permet à des juridictions nationales de poursuivre et juger pour des crimes perpétrés à l'étranger, par des étrangers, contre des étrangers. Encore faut-il qu'existe un minimum de lien de rattachement tenant généralement à la nécessité pour la personne soupçonnée de se trouver sur le territoire du pays dont la justice est saisie. C'est à ce titre qu'un tribunal allemand a rendu à Coblenz, début 2022, un verdict historique de condamnation d'un militaire haut gradé de l'armée syrienne. Il s'agit là en réalité du respect de l'engagement souscrit par les Etats parties à la CPI : « *Il est du devoir de chaque Etat de soumettre à sa juridiction les responsables de crimes internationaux.* »

Lutte contre l'impunité : la France face à ses contradictions

Hélas ce devoir est très insuffisamment rempli, comme en témoigne le cas français. La France a ainsi d'abord attendu dix années après sa ratification du statut de la CPI pour adopter, le 9 août 2010, la nécessaire loi d'adaptation comportant les modalités d'application de la compétence universelle. Mais, alors que dans le même temps était créé au tribunal judiciaire de Paris un Pôle de magistrats spécialisés pour la poursuite des crimes de masse, cette loi était assortie de conditions tellement draconiennes qu'elles en limitaient considérablement la portée. Ainsi, aujourd'hui encore, existent quatre « verrous » entravant les possibilités de recours à la compétence universelle, en France. Le premier, le plus contraignant, est que pour les

« La loi française doit être d'urgence modifiée pour permettre, par la suppression des verrous, un exercice effectif de la compétence extraterritoriale. La question est d'autant plus d'actualité que la guerre en Ukraine paraît avoir relancé, après une période de désenchantement, le besoin d'une justice pénale internationale. »

crimes de guerre, contre l'humanité ou de génocide, la personne suspectée doit disposer d'une « résidence habituelle » sur le territoire français, alors que paradoxalement il suffit pour les crimes de tortures que le suspect « se trouve » sur ce territoire. Le deuxième, également très restrictif, est que le parquet, placé sous l'autorité hiérarchique du ministre de la Justice, détient seul l'initiative des poursuites, à l'exclusion des victimes et des associations de défense des droits de l'Homme. Le troisième verrou est que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité – mais non les crimes de génocide – doivent être susceptibles d'être sanctionnés par la législation de l'Etat où ils ont été commis. Le quatrième consiste à s'assurer de l'absence de poursuites pour les mêmes faits par la CPI, et de l'absence de demande de remise par une autre juridiction internationale compétente ou d'extradition par un autre Etat. Ces quatre conditions cumulatives sont rarement toutes remplies, et leur maintien, en dépit de multiples contestations, a réduit comme peau de chagrin la possibilité de saisine du Pôle spécialisé, désormais dénommé de façon révélatrice Parquet national antiterroriste (Pnat). Le discours officiel des autorités françaises, selon lequel il est indispensable de lutter contre l'impunité, est ainsi démenti par ce refus d'assouplir la législation en vigueur. Les conflits ukrainien et syrien ont cependant placé la France devant ses contradictions, et permettront peut-être de faire changer une position devenue intenable. L'occasion d'une prise de conscience a été donnée par un arrêt de la Cour de cassation du 24 novembre 2021, qui a considéré que la justice n'était pas compétente pour poursuivre de complicité de crimes contre l'humanité un ex-soldat du régime syrien, au motif que le crime contre l'humanité n'existe pas dans la législation syrienne. Autrement dit, c'est la reconnaissance d'une sorte d'auto-impunité accordée aux bourreaux. L'affaire s'est avérée d'autant plus embarrassante pour la France que, d'une part, celle-ci s'est particulièrement engagée, aux côtés d'autres pays membres de l'Union européenne, à faire en sorte que dans le cadre des juridictions nationales les crimes commis en Syrie ne restent pas impunis, et que, d'autre part, la décision de la juridiction suprême conduit à fragiliser un pourcentage important d'enquêtes préliminaires ou d'informations judiciaires en cours. Certes l'arrêt ainsi rendu a pu, pour un motif de procédure, être frappé d'opposition, mais quelle que soit la nouvelle décision de la Cour de cassation, il apparaît clairement que la loi française doit être d'urgence modifiée pour permettre, par la suppression des verrous, un exercice effectif de la compétence extraterritoriale. La question est d'autant plus d'actualité que la guerre en Ukraine paraît avoir relancé, après une période de désenchantement, le besoin d'une justice pénale internationale. Dès le début du conflit, compte tenu du fait que l'Ukraine, si elle n'a pas ratifié le statut de Rome, a accepté depuis la première guerre du Donbass de 2014 de se soumettre à sa juridiction, le procureur

de la CPI, monsieur Khan, a pu se saisir de la situation et commencer les enquêtes. Les éléments de preuves des crimes peuvent ainsi être collectés de manière instantanée, par des équipes d'experts tant nationaux qu'internationaux, provenant pour ces derniers de divers autres pays européens.

La crise ukrainienne rappelle la nécessité urgente d'une justice universelle

La CPI, quelque peu discréditée par un bilan estimé insuffisant, semble ainsi en mesure de retrouver une véritable crédibilité, comme en témoigne la décision d'inculper Poutine lui-même pour les déportations revendiquées en Russie d'enfants ukrainiens. De même, outre l'action de la justice ukrainienne, des procédures, dont certaines sont déjà en cours, peuvent être intentées devant les juridictions nationales de pays tiers lorsque sont en cause des victimes ou auteurs ressortissants d'autres Etats que l'Ukraine, ou encore au titre de la compétence extraterritoriale. La mise en œuvre de la justice, de façon concomitante avec les crimes abominables commis (viols, massacres, tortures, bombardements des populations civiles et des bâtiments d'utilité publique, transferts forcés des enfants), illustre une volonté salutaire de lutter immédiatement contre l'impunité de tous les responsables. S'ajoute à ce constat l'évocation de la création d'un tribunal spécial pour juger le crime d'agression, dont la définition permet plus facilement de poursuivre les plus hauts responsables. Si des réserves peuvent être émises sur une telle initiative de constitution d'une structure supplémentaire posant de multiples problèmes, ne serait-ce que de coexistence avec les juridictions déjà actives, elle a le mérite de rappeler la nécessité de pouvoir poursuivre le crime d'agression ajouté en 2010 dans le statut de la CPI, mais soumis à des conditions rendant quasiment impossible sa mise en œuvre.

En conclusion, il apparaît plus nécessaire que jamais, dans un monde chaotique, de voir appliquer le principe d'une justice universelle indispensable à l'établissement d'un ordre international plus juste, conformément au texte fondateur des Nations unies. Une telle exigence d'universalisme de la justice rejoint la légitime revendication de la fin du double poids deux mesures dans le traitement des crimes, reproche fréquemment et à juste titre formulé, ce avec une actualité accrue au regard du traitement de la crise ukrainienne. Cependant, plutôt que de remettre en cause le caractère salutaire d'une prise en compte immédiate de la justice dans le conflit ukrainien au motif qu'il n'est pas procédé de la même manière dans d'autres situations de crises ou de conflits tout aussi dramatiques, mieux vaut en faire un exemple et continuer à combattre pour une saisine de la justice partout où prévaut l'impunité, ce sans aucune sélectivité. ●