

Kampala
31 mai – 11 juin 2010

Bilan de la justice pénale internationale

Paix et justice

Résumé de l'animateur

A. Introduction

Lors de sa sixième session plénière, qui s'est tenue le 2 juin 2010, la Conférence de révision a mené un exercice de bilan de la Paix et de la Justice sur la base du modèle de document qui a été adopté par l'Assemblée des États Parties à la reprise de sa huitième session¹, sa version actualisée², les documents de travail³ et les autres contributions reçues⁴.

Le programme de travail, élaboré par les co-points focaux, l'Argentine, la République démocratique du Congo et la Suisse, a comporté une introduction de l'animateur, M. Kenneth Roth, des interventions des quatre panélistes, M. David Tolbert, M. James LeMoyné, M. Barney Afako et M. Youk Chhang, une partie réservée à l'interaction entre les panélistes et les participants au panel, et un résumé de l'animateur.

¹ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Reprise de la huitième session, New York, 22-25 mars 2010 (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/8/20/Add.1), deuxième partie, résolution ICC-ASP/8/Res.9, annexe II.

² RC/ST/PJ/INF.1.

³ RC/ST/PJ/INF.2, RC/ST/PJ/INF.3, RC/ST/PJ/INF.4, et RC/ST/PJ/INF.5.

⁴ Déclaration ministérielle du Réseau de la sécurité humaine sur la paix et la justice (Réseau de la sécurité humaine), 23 septembre 2009 ; Justice transitionnelle en Colombie, la justice et la paix par le droit : expérience de la vérité, de la justice et des réparations (Ministère des Affaires étrangères, Colombie), mai 2010 ; Déclaration de Nuremberg sur la paix et la justice (Allemagne, Finlande et Jordanie), Document des Nations Unies, A/62/885, 19 juin 2008 ; Au-delà de la dichotomie paix contre justice : lutter contre l'impunité dans un contexte de consolidation de la paix (Ministère néerlandais des Affaires étrangères en collaboration avec le Centre international de la justice transitionnelle), 16-17 septembre 2009 ; Assumer le passé lors des négociations de paix (Département fédéral des affaires étrangères, Suisse), septembre 2009 ; Mission : rendre la justice. Les Commissions de vérité et la justice pénale, Amnesty International, avril 2010 ; Bilan : paix et justice, M. David Tolbert, mai 2010 ; et Vingt-mille enfants enlevés en Ouganda, extrait de « A Billion Lives » (Un milliard de vies), pages 197-214, M. Jan Egeland, 2008.

B. Introduction par l'animateur : M. Kenneth Roth, Directeur exécutif de Human Rights Watch

1. M. Roth a ouvert les débats en soulignant le fait qu'il n'existait plus d'impunité pour les crimes les plus graves et que ce constat avait changé le monde tel que nous l'avions connu jusqu'à présent. Le panel devait examiner les conséquences de ce nouvel environnement de la justice et le rôle joué par la création de la Cour pénale internationale (« la Cour »).

2. En introduisant le sujet, M. Roth a déclaré que la justice était une importante fin en soi. Il a aussi souligné qu'il existait déjà quelques exemples d'interaction entre la paix et justice. À partir de ces exemples, il a été possible de tirer les premières conclusions suivantes :

a) À court terme

- i) Les terribles conséquences que d'aucun prédisait si justice était rendue ne se sont heureusement pas produites.
- ii) L'inculpation des criminels de guerre a permis de faire avancer les processus de paix en marginalisant les acteurs nuisibles.
- iii) À l'opposé, l'intégration de ceux coupables d'exactions dans le passé au sein des gouvernements pour garantir la paix a souvent eu des effets négatifs à long terme qui n'étaient pas escomptés.
- iv) Par ailleurs, contrairement aux attentes, les amnisties (implicites ou explicites) n'ont souvent pas entraîné la paix. Au contraire, dans plusieurs cas, ces amnisties ont véhiculé un message dangereux en laissant croire que les exactions seraient tolérées, ce qui a entraîné un surcroît de violence.

b) À long terme

- i) Le fait de ne pas poursuivre les crimes pourrait engendrer de nouveaux cycles de violence, même plusieurs années plus tard. Les dirigeants politiques pourraient être tentés d'entretenir les soupçons et la défiance qui découlent d'une impunité passée.
- ii) Par ailleurs, la justice internationale peut encourager à engager des poursuites et entraîner des réformes du droit sur le plan national.

3. Pour conclure son introduction, M. Roth a néanmoins signalé que dans quelques cas, les conclusions précédemment tirées ont été contredites.

C. Panélistes

1. M. David Tolbert, Président du Centre International pour la Justice Transitionnelle

4. Pour commencer, M. Tolbert a souligné que, quelques années auparavant, le débat sur la paix et la justice se serait intitulé « paix contre justice » plutôt que « paix et justice », comme c'est le cas aujourd'hui. Malgré ce constat, il existe encore un certain nombre de tensions et de questions sur lesquelles il faut se pencher.

5. Tout d'abord, M. Tolbert a noté que l'amnistie des crimes relevant du Statut n'est aujourd'hui plus du tout d'actualité. Bien que les avantages à long terme obtenus en rendant la justice prévalaient très nettement sur ceux à court terme qui pourraient découler des

amnisties, il serait également intéressant d'examiner les effets sur les négociations en cours que pourrait avoir à court terme le fait de faire exécuter des actes d'accusation.

6. À ce sujet, il a souligné que le rôle du procureur devait être pleinement compris. Selon M. Tolbert, le procureur doit avoir une bonne connaissance de la situation sur le terrain, non pas pour se permettre des considérations politiques qui influencent des décisions comme les mises en accusations ou l'ouverture de poursuites, mais pour adapter le calendrier de ceux-ci. En bref, il n'est pas souhaitable qu'un procureur joue un rôle politique, mais il est indispensable qu'il ou elle comprenne les enjeux politiques. Dans le cas de la Cour, M. Tolbert a indiqué que le Procureur a utilisé un critère supplémentaire, qui ne figure pas dans le Statut, se concentrant sur les principaux responsables des crimes. Pour éviter les dangers de la politisation, ce critère doit être appliqué à tous les cas, de façon claire, transparente et publique.

7. Enfin, M. Tolbert a expliqué que, outre la justice pénale internationale, il existe d'autres mécanismes non judiciaires qui peuvent être utilisés pour instaurer une société pérenne au sortir d'un conflit, tout en gardant à l'esprit que, pour y parvenir, il est nécessaire de gérer le passé. Ces autres mécanismes, comme les commissions de vérité et de réconciliation, les réparations (pas seulement les indemnisations) et des réformes fondamentales, notamment dans le domaine de la sécurité, peuvent constituer des éléments complémentaires indispensables de la justice pénale pour les responsables des exactions les plus graves. Selon M. Tolbert, la justice traditionnelle peut également venir compléter la justice pénale mais il est nécessaire d'évaluer son efficacité dans chaque cas particulier.

2. M. James LeMoyne, Médiateur, ancien Conseiller spécial pour la Colombie auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

8. M. LeMoyne a expliqué que la justice était l'un des nombreux éléments qui composent tout processus de négociation de paix. D'après M. LeMoyne, les processus de paix qui tiennent compte de la justice sont plus durables et viables que ceux qui ne le font pas, bien qu'il existe des exemples de processus de paix réussis qui n'ont pas intégré la notion de justice.

9. En parlant des défis auxquels sont confrontés les médiateurs, M. LeMoyne a expliqué que le moyen le plus rapide de soutenir les droits de l'homme est de mettre fin aux conflits armés. Il a ensuite ajouté que cela devrait être la grande priorité d'un médiateur. À cet égard, si les médiateurs avaient une plus grande marge de manœuvre dans la façon de traiter les questions de justice, notamment dans la gestion du calendrier, cela faciliterait grandement leur tâche. Cet assouplissement ne devrait cependant pas concerner les exactions les plus graves qui relèvent du Statut de Rome.

10. À cet égard, M. LeMoyne a souligné qu'il était très important que les parties impliquées dans le processus de paix comprennent le fait que l'amnistie des crimes les plus graves n'était plus une option, et que le monde était sur le point d'écrire une nouvelle page de son histoire. Bien, entendu, cela complique le processus de paix, bien que chaque cas soit différent tout comme les personnes impliquées. Lorsque les choses se passent bien, la propre dynamique du processus de paix peut au fil du temps modifier les positions des parties prenantes aux négociations mais, pour que cela puisse se produire, M. LeMoyne estime que les médiateurs doivent être capables d'instaurer un environnement dans lequel les différents acteurs peuvent s'exprimer de façon ouverte et directe.

11. Compte tenu de son expérience acquise en participant à un processus de paix en cours, M. LeMoyne s'est demandé dans quelle mesure l'ouverture d'une nouvelle ère en matière de justice internationale a pu marquer les esprits des criminels potentiels et du public en général, au-delà de la communauté de la justice pénale internationale. Il a néanmoins

indiqué que l'avènement d'une justice pénale internationale a constitué un tournant historique aussi révolutionnaire que l'abolition de l'esclavage ou la reconnaissance des droits des femmes. Cette nouvelle page restant encore à écrire, M. LeMoyne a conclu en disant que le chemin à parcourir était encore long.

3. M. Barney Afako, Conseiller juridique auprès du Médiateur en chef des négociations de paix en Ouganda

12. M. Afako a commencé par déclarer que, d'après lui, la paix et la justice avaient une relation indéniablement antagoniste, qui durerait aussi longtemps qu'il existerait des conflits armés en cours. Il a ensuite expliqué que les gouvernements s'asseyaient à la table des négociations sous la pression des populations comme au nord de l'Ouganda. Les dirigeants politiques devaient, entre autres, faire face aux conséquences des conflits, comme les populations déplacées, la pauvreté ou le SIDA.

13. L'expérience de l'Ouganda a prouvé que les communautés affectées par la guerre ont privilégié une approche souple à la question, constatant qu'il n'existait pas de réponse toute faite pour les victimes du conflit au nord de l'Ouganda. Lorsque le débat sur l'accès à la justice s'est ouvert en 1999 au nord de l'Ouganda, la population affectée par la guerre a estimé que le fait d'accorder une amnistie aux membres de l'Armée de résistance du Seigneur (« ARS ») était un signal qu'il était nécessaire d'envoyer aux insurgés pour leur faire comprendre que les négociations pour mettre un terme au conflit devaient être prises au sérieux.

14. M. Afako a expliqué l'idée d'arrêter des dirigeants de l'ARS après l'entrée en lice de la Cour a été jubilatoire pour les communautés affectées et a suscité de grandes attentes concernant la fin imminente du conflit et la démobilisation des enfants soldats. Ces espoirs ont été refroidis lorsque les populations ont compris que la Cour ne pouvait pas procéder elle-même à l'arrestation des personnes accusées mais que cela dépendait des États. Les communautés affectées ont de nouveau été confrontées à l'antagonisme entre la paix et la justice.

15. S'agissant de savoir si les mises en accusation de la Cour avaient poussé l'ARS à s'asseoir à la table des négociations, M. Afako a fait observer que ce n'était pas la première fois, aux pourparlers de Juba, que l'ARS participait aux négociations et se retirait un peu plus tard. Sans pouvoir l'affirmer catégoriquement, M. Afako a estimé que les mandats d'arrêt de la Cour ont joué un rôle déterminant dans la décision des dirigeants de l'ARS de ne pas signer l'accord de Juba. Les négociations ont toutefois eu lieu dans un contexte nouveau où la communauté internationale, à travers le Statut de Rome, avait choisi une voie juridique qui exigeait la poursuite des crimes les plus graves, sachant que cette approche pourrait compliquer les négociations de paix ; le peuple ougandais et la communauté internationale devront assumer les conséquences de cette décision.

16. M. Afako a souligné que, parallèlement à l'accord de Juba qui prévoyait un processus de justice sur le plan national et, par conséquent, l'introduction du principe de complémentarité, une voie informelle avait été suivie visant à convaincre les dirigeants de l'ARS qu'elle répondrait à leurs inquiétudes concernant les mises en accusation de la Cour. Mais ces efforts ont été stoppés, la patience diminuant au fil du processus. Quoi qu'il en soit, M. Afako a estimé que cette seconde voie restait ouverte et permettait au gouvernement ougandais d'agir à tout moment conformément au texte de Juba. Il existe toujours une Section spéciale de la Haute Cour, instaurée par le texte de Juba, pour traiter les crimes les plus graves.

4. M. Youk Chhang, Directeur de l'ONG Centre de documentation du Cambodge

17. M. Chhang a expliqué qu'il était venu à la Conférence de révision pour donner le point de vue d'une victime du génocide cambodgien qui avait coûté la vie à 2 millions de personnes dans un pays qui, jusque-là, était simplement de toute beauté.

18. M. Chhang a souligné le fait que les victimes souhaitaient que justice soit rendue, quel que soit le temps écoulé depuis les exactions de masse. Le cas du Cambodge, où il a fallu trente ans pour mettre en place un mécanisme de poursuite des responsables, est révélateur. M. Chhang a également souligné que la création de Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (les « CETC ») a constitué une réponse à la demande de justice exprimée de longue date par les victimes, qui n'avaient jamais oublié ce qu'elles avaient subi, même si elles n'avaient pas été entendues depuis longtemps. Les victimes avaient besoin d'être reconnues en tant que telles et les procès leur ont permis de recouvrer un sentiment d'appartenance à l'humanité.

19. Selon M. Chhang, la justice traitait avant tout de l'avenir. La justice était un facteur indispensable pour permettre aux sociétés brisées d'avancer et jouait un rôle prépondérant dans la prévention de nouveaux conflits. Dans ce contexte, il était important de traiter la question de la représentation de l'Histoire dans les manuels scolaires, un investissement dans l'éducation des jeunes populations, afin de promouvoir leur compréhension des principes des droits de l'homme et du génocide cambodgien.

20. Le processus de collecte des éléments de preuve, auquel M. Chhang a activement participé, a commencé alors que la situation dans le pays n'était pas totalement stabilisée, ce qui a soulevé des difficultés en matière de sécurité politique et de relationnel. En outre, dans un premier temps les victimes avaient été réticentes à se faire connaître car le génocide avait toujours constitué un acte politique. Cependant, après 15 ans de travail, plus d'un million de documents et de films ont été rassemblés, 20.000 fosses communes ont été localisées et exhumées, 196 lieux de détention ont été répertoriés et des entretiens ont été menés concernant 10.000 responsables d'exactions.

21. M. Chhang a également souligné qu'il ne souhaitait pas que les CETC consacrent leurs efforts à sensibiliser les populations ou à d'autres questions non judiciaires. Il ne souhaitait pas non plus qu'elles se transforment en ONG ou en département consacré à l'étude de l'Histoire. Il souhaitait simplement qu'elles soient de véritables tribunaux agissant en tant que tels. Ce que les Cambodgiens attendent, c'est que des jugements soient rendus. À cet égard, M. Chhang a rappelé que lorsque des informations contradictoires étaient diffusées par différentes institutions ou différents organismes comme les Nations Unies, les procureurs et les ONG qui menaient des actions de sensibilisation, les habitants des villages du Cambodge s'en trouvaient confus.

D. Débat interactif entre les panélistes et les participants

22. Au cours du débat interactif entre les panélistes et les participants, de nombreux États Parties, États non parties, organisations internationales et organisations non gouvernementales sont intervenus sur différents sujets abordés par l'animateur et les panélistes.

23. Pour répondre aux points soulevés lors du débat, M. Afako a fait observer que le débat devrait se poursuivre de façon holistique et ne pas se limiter à la question de la poursuite des crimes. M. Tolbert a également rappelé qu'il existait d'autres mécanismes. Le principe de n'amnistier aucun crime relevant du Statut de Rome devrait néanmoins prévaloir dans tous les mécanismes de justice de transition.

24. M. LeMoyne a indiqué que l'intensification des échanges ou des relations entre la Cour, les médiateurs et les autres acteurs juridiques pourrait permettre une meilleure compréhension des moyens d'aboutir à une paix plus durable par la justice.

25. Pour répondre aux questions concernant les victimes, M. Afako a déclaré qu'il était indispensable de tenir compte de l'opinion des victimes lors des négociations de paix. Aussi bien lui que M. LeMoyne ont souligné que, compte tenu de leur expérience, les victimes voulaient d'abord la paix, mais qu'une fois la paix obtenue, elles exigeaient que justice soit rendue. M. Chhang a noté que, bien qu'aucun verdict quel qu'il soit ne pouvait satisfaire des victimes qui avaient tout perdu, la vérité qui ressortait du processus judiciaire ranimait l'espoir en l'avenir. M. LeMoyne a insisté sur l'importance de l'éducation dans le processus de paix, que ce soit pour transmettre des faits historiques exacts ou pour faire connaître aux populations les moyens non violents de résoudre des conflits.

26. M. LeMoyne a estimé que les deux principales menaces potentielles qui pesaient sur la Cour étaient, d'une part, la défiance vis-à-vis des mandats d'arrêt délivrés par la Cour, et d'autre part, l'impression éventuelle que l'examen des situations par la Cour aurait tendance à prolonger les conflits au lieu d'y mettre un terme.

27. Il a été noté qu'il conviendrait de donner à la paix un sens plus large. La paix ne devrait donc pas uniquement signifier la cessation des hostilités, mais aussi la prise en compte des conséquences de la guerre comme les maladies et la pauvreté, qui empêchent l'instauration de la paix.

28. M. Tolbert a fait observer que la justice pouvait également promouvoir le dialogue entre les communautés et, de façon plus générale, le débat, comme cela a été le cas au Cambodge, où le premier procès des CETC a eu un impact important.

E. Résumé du modérateur

29. Pour résumer les débats, M. Roth a souligné que la Cour pénale internationale n'en était qu'à ses débuts et qu'il lui fallait le soutien de tous. Malgré cette jeunesse, la Cour avait réussi à modifier le paradigme ; la relation entre paix et justice était à présent moins antagoniste. Néanmoins, certaines tensions persistaient entre les deux concepts et il convenait de les reconnaître et d'y répondre. Par le passé, cette démarche avait été entreprise de façon très déséquilibrée en adoptant des lois d'amnistie, avec des résultats inégaux. Aujourd'hui, force était de constater que l'amnistie ne constituait plus une option pour les crimes les plus graves relevant du Statut de Rome.

30. Le fait de procéder par séquence, option qui avait été privilégiée par certains pour résoudre d'éventuelles tensions entre la paix et la justice, a parfois donné de bons résultats, mais a aussi dans certains cas débouché sur des amnisties *de facto*. À la différence de l'approche par séquence, il a été noté que le Procureur pouvait, dans les limites de son pouvoir, influencer le moment de la délivrance des mandats d'arrêt. En effet, l'article 16 du Statut permet au Conseil de sécurité des Nations Unies de surseoir à enquêter ou à poursuivre dans l'intérêt du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

31. Le débat a mis en exergue certains nouveaux défis qu'a entraîné la création de la Cour. Les médiateurs ont dû trouver des moyens de convaincre les parties de s'asseoir à la table des négociations avec en toile de fond des mises en accusation effectives ou éventuelles.

32. Concernant les effets de la justice internationale, il est effectivement possible qu'elle permette de marginaliser ceux qui fomentent des guerres et de soutenir les efforts entrepris par la justice sur le plan national. L'éventuel effet de dissuasion ne pourra néanmoins être obtenu que si la justice s'avère être un acquis plutôt qu'une mesure exceptionnelle. La

question s'est également posée de savoir si la justice ne contribuait pas parfois à court terme à la prolongation des conflits armés. Force est néanmoins de constater que, sur le long terme, la justice permet de prévenir les guerres.

33. Il a été majoritairement admis que, bien que très utiles en soi, les mécanismes non judiciaires devaient être perçus non pas comme des mécanismes alternatifs des processus du droit pénal, mais comme des mécanismes complémentaires, la Cour concentrant ses efforts sur la poursuite des responsables des crimes les plus graves.

34. S'agissant des victimes, l'expérience a prouvé que leur opinion évoluait au fil du temps, passant d'un désir de paix dans un premier temps à une quête de justice. Des questions ont été soulevées au sujet des moyens par lesquels les victimes pourraient être informées de la possibilité d'obtenir justice, sans toutefois susciter en elles des attentes trop élevées.

35. En conclusion, l'animateur a observé que la création de la Cour a constitué un événement aussi important que l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme. Il a appelé les États à concrétiser leur engagement, notamment en faisant exécuter les mandats d'arrêt et en aidant à renforcer l'état de droit dans le monde, et aussi en instaurant de nouvelles institutions sociales et économiques afin à long terme de rendre justice dans un sens plus large.

36. M. Roth a appelé les États et les autres acteurs à faire face aux détracteurs de la Cour. Après tout, la justice ne se rend pas sans se faire d'ennemis.