



La Libye et la Cour pénale internationale

Questions/Réponses

Mars 2011

Le 3 mars 2011, le procureur de la Cour pénale internationale (CPI) a annoncé l'ouverture d'une enquête sur la situation en Libye. Cette annonce fait suite à la décision prise à l'unanimité le 26 février 2011 par les 15 membres du Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU) de saisir le procureur de la CPI de la situation en Libye depuis le 15 février 2011.

La CPI est une cour internationale permanente ayant compétence à l'égard des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Actuellement, 114 pays sont États parties à la CPI.

Les manifestations antigouvernementales en Libye ont débuté le 17 février 2011, dans la foulée des vastes mouvements de contestation tunisien et égyptien. Ce jour-là, les forces de sécurité libyennes ont attaqué des manifestants pacifiques dans plusieurs villes à travers le pays.

Adoptée alors que des informations faisaient état d'une escalade de la violence en Libye, la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU a fait suite à la mise en place, par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, d'une commission d'enquête internationale chargée d'enquêter sur les violations présumées des droits humains commises dans ce pays. La Ligue arabe, l'Union africaine et le Secrétaire général de l'Organisation de la Conférence islamique ont condamné ces actes de violence. L'Assemblée générale de l'ONU a suspendu depuis le 1er mars la Libye de son droit de siéger au Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

1. Que signifie le fait que la situation en Libye ait été déférée par le Conseil de sécurité au procureur de la CPI ?

Aux termes du Statut de Rome, le traité établissant la CPI, le Conseil de sécurité de l'ONU peut, conformément au mandat qui lui est conféré en vertu du Chapitre VII de la Charte des

Nations Unies, déférer au procureur de la CPI une situation dans n'importe quel pays si le conseil établit que ladite situation constitue une menace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité est l'une des trois façons de « déclencher » la compétence de la CPI. Il s'agit d'une importante procédure par laquelle les auteurs de crimes graves perpétrés dans des États qui ne sont pas parties au Statut de Rome, tels que la Libye, peuvent être poursuivis par la cour.

Les deux autres procédures permettant de déclencher la compétence de la cour sont, d'une part, la saisine de la CPI par un État partie et, d'autre part, l'ouverture d'une enquête par le procureur de la CPI de sa propre initiative (enquête dite *proprio motu*). Ces formules se limitent toutefois aux situations à l'égard desquelles les États parties à la CPI ont compétence ou aux crimes présumés commis par des ressortissants d'États parties à la CPI. Par ailleurs, aux termes de l'article 12(3) du Statut de Rome, un État non partie peut consentir à ce que la cour exerce sa compétence à l'égard d'une situation déterminée.

Le 26 février dernier, le Conseil de sécurité a adopté une résolution en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, déférant la situation en Libye au procureur de la CPI. La Résolution 1970 du Conseil de sécurité a renvoyé la situation en Libye depuis le 15 février 2011. Elle exige également que les autorités libyennes coopèrent avec la CPI et son procureur, et elle impose des interdictions de voyager à l'encontre des principaux dirigeants libyens, ainsi qu'un gel de leurs avoirs.

2. Est-ce la première fois que le Conseil de sécurité défère une situation au procureur de la CPI ?

C'est la deuxième fois. En mars 2005, le Conseil de sécurité a adopté la Résolution 1593, déférant la situation dans la région du Darfour (Soudan). Le procureur de la CPI a ouvert une enquête en juin 2005. À ce jour, les enquêtes menées au Darfour ont débouché sur la délivrance, par la CPI, de quatre mandats d'arrêt, dont deux à l'encontre du Président soudanais Omar el-Béchir pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. La CPI a également délivré des citations à comparaître visant trois dirigeants rebelles pour des chefs d'accusation en rapport avec des attaques perpétrées contre la mission de maintien de la paix de l'Union africaine au Darfour. Ces chefs rebelles se sont tous les trois présentés volontairement à La Haye, mais les charges portées à l'encontre de l'un d'eux n'ont pas été confirmées par la suite, faute de preuves. Les personnes visées par les mandats d'arrêt, Béchir, Ahmed Haroun, alors ministre d'État chargé des affaires humanitaires et aujourd'hui

gouverneur de l'État du Sud Kordofan, ainsi qu'Ali Kosheib, un dirigeant des milices « janjawids », sont toujours en fuite.

Toutefois, le renvoi de la situation en Libye se distingue par la rapidité avec laquelle le Conseil de sécurité a agi. En ce qui concerne le Darfour, ce n'est qu'après des mois de discussions, et des années après que les violations massives des droits humains eurent été portées à l'attention de la communauté internationale, que le Conseil de sécurité a déféré la situation à la CPI. Dans le cas libyen, le renvoi s'est produit dans les semaines qui ont suivi les premières informations faisant état d'attaques illicites lancées par les forces de sécurité de l'État contre des manifestants antigouvernementaux. Par ailleurs, la situation est unique en ce sens que les représentants de la Libye auprès de l'ONU avaient réclamé l'adoption de mesures par le Conseil de sécurité. La résolution unanime reflète une reconnaissance croissante de l'obligation pour les personnes associées à des atrocités commises à grande échelle de répondre de leurs actes, et du rôle majeur que peut jouer la CPI dans l'exercice de la justice. C'est la première fois que les États-Unis et la Chine, qui ne sont ni l'un ni l'autre États parties à la CPI, ont voté en faveur du renvoi d'une affaire à la CPI.

3. Pourquoi le procureur a-t-il dû prendre une décision quant à l'opportunité d'ouvrir une enquête ? Le renvoi de la situation par le Conseil de sécurité ne suffisait-il pas ?

Un renvoi n'aboutit pas automatiquement à l'ouverture d'une enquête. Bien que la décision du Conseil de sécurité de saisir la CPI permette à cette dernière d'exercer sa compétence à l'égard de la situation en Libye, le procureur de la CPI doit encore se prononcer sur l'opportunité d'ouvrir une enquête. Le Statut de Rome dispose que le procureur ouvre une enquête à moins qu'il ne conclue, après examen des renseignements portés à sa connaissance, qu'il n'y a « pas de base raisonnable pour poursuivre ».

La résolution du Conseil de sécurité a invité le procureur à l'informer dans les deux mois, puis tous les six mois, de la suite donnée à la résolution. Peu après la saisine de la cour, le Bureau du Procureur a indiqué qu'il agirait « au plus vite ». Il a communiqué qu'il recueillait des informations auprès d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales, dont la Ligue arabe, l'Union africaine, l'ONU et Interpol, ainsi qu'auprès de plusieurs États et des autorités libyennes, afin d'être en mesure de déterminer si l'ouverture d'une enquête s'impose.

Dans le cas d'un renvoi par le Conseil de sécurité, le procureur n'a pas besoin de l'autorisation des juges de la CPI pour ouvrir une enquête. L'autorisation des juges de la cour n'est requise que lorsque le procureur cherche à ouvrir une enquête de sa propre

initiative – en d’autres termes lorsqu’il n’y a ni saisine par un État partie, ni saisine par le Conseil de sécurité.

4. Quels éléments le procureur devrait-il prendre en compte au moment de décider s’il convient d’ouvrir une enquête ?

La décision du procureur de la CPI d’ouvrir une enquête suite à un renvoi par le Conseil de sécurité est guidée par les conditions énoncées dans le Statut de Rome.

Tout d’abord, il doit exister une base raisonnable permettant de croire qu’un crime relevant de la compétence de la cour a été ou est en voie d’être commis. Les crimes relevant de la compétence de la cour sont le génocide, les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre.

Actuellement, des crimes contre l’humanité pourraient avoir été commis dans la situation en Libye. Au regard de l’article 7 du Statut de Rome, on entend par crime contre l’humanité l’un quelconque d’une série d’actes incluant le meurtre, la torture ou le viol, lorsque celui-ci est commis dans le cadre d’une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque.

Ensuite, même lorsque l’un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la cour ont été commis, le procureur de la CPI doit déterminer si les affaires éventuelles mises en avant par l’enquête seraient recevables. Pour qu’une affaire soit recevable, elle doit être d’une certaine gravité—laquelle est évaluée en fonction de l’ampleur, de la nature et du mode de commission des crimes, ainsi que de leur impact. Par ailleurs, étant donné que la CPI n’est saisie qu’en dernier recours, n’intervenant que lorsque les autorités nationales n’ont pas la volonté d’agir ou sont dans l’incapacité de le faire, il faut que l’affaire ne fasse déjà l’objet d’aucune enquête ni d’aucune poursuite crédibles au niveau national. Cette dernière condition est connue sous le nom de principe de « complémentarité » et fait primer la compétence des autorités nationales sur la compétence internationale de la CPI.

5. Que va-t-il arriver maintenant ? Combien de temps faudra-t-il avant que les affaires ne passent en jugement ?

Nombreuses sont les étapes qui séparent l’ouverture d’une enquête du moment où une affaire finit par être jugée.

Il est important de comprendre que les enquêtes du procureur de la CPI ne mènent pas nécessairement à des poursuites. La décision initiale d’ouvrir une enquête est basée sur les

renseignements portés à la connaissance du procureur à ce moment précis, mais le procureur doit ensuite mener une enquête indépendante. Sur la base de cette enquête, il peut établir qu'il n'existe pas d'éléments suffisants pour prouver que des crimes relevant de la compétence de la cour ont été commis. Ou il peut établir que certaines procédures engagées au niveau national rendraient toute affaire irrecevable devant la CPI ou que des poursuites ne serviraient pas les intérêts de la justice. Si, après enquête, le procureur décide de ne pas engager de poursuites, cette décision peut être examinée par des juges de la CPI siégeant au sein d'une chambre préliminaire.

Si, après enquête, le procureur souhaite engager des poursuites, il devra présenter des requêtes aux juges de la CPI aux fins de délivrance de mandats d'arrêt à l'encontre de personnes déterminées, en précisant les charges qui sont retenues contre elles. Le procureur doit convaincre la chambre préliminaire qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne nommée dans la requête a commis un crime relevant de la compétence de la cour et que l'arrestation de cette personne apparaît nécessaire pour garantir qu'elle comparaitra, qu'elle ne fera pas obstacle à l'enquête ou à la procédure devant la cour, ni n'en compromettra le déroulement, ou qu'elle ne poursuivra pas l'exécution du crime dont il s'agit. Le procureur peut également demander à la chambre de délivrer une citation à comparaître volontairement s'il considère que ladite citation suffit pour garantir que la personne se présentera devant la cour.

Il est difficile de prédire combien de temps il faudra entre le début d'une enquête et la délivrance de mandats d'arrêt ou de citations à comparaître. À ce jour, les enquêtes de la cour ont duré entre 10 et 20 mois avant que les premiers mandats d'arrêt ne soient délivrés. Plus récemment, le procureur de la CPI a mené une enquête sur la situation au Kenya pendant huit mois, avant de demander à la chambre préliminaire de délivrer des citations à comparaître à l'encontre de six personnes pour leur responsabilité présumée dans la commission de crimes contre l'humanité. La chambre n'a pas encore statué sur ces requêtes.

Par ailleurs, parce que la CPI ne dispose pas de sa propre force de police et est tributaire des gouvernements ainsi que des Nations Unies pour exécuter les mandats d'arrêt et procéder aux arrestations, certains de ces mandats demeurent non exécutés depuis plus de cinq ans.

Lorsqu'une personne comparait devant la cour à la suite d'une arrestation ou d'une citation à comparaître, une procédure préliminaire connue sous le nom de « confirmation des charges » a lieu pour déterminer si les éléments de preuve disponibles établissent l'existence de motifs substantiels de croire que la personne a commis chacun des crimes

qui lui sont imputés dans l'acte d'accusation. Lorsque l'une ou plusieurs charges sont confirmées, une date est fixée pour le procès.

Le premier procès tenu par la CPI—celui de Thomas Lubanga—a débuté en janvier 2009, soit près de cinq ans après que la situation en République démocratique du Congo eut été déférée au procureur de la CPI par le gouvernement congolais et trois ans après que Lubanga eut été transféré au quartier pénitentiaire de la CPI. Le procès n'est pas encore arrivé à son terme. Certes, l'ouverture du procès de Lubanga a été reportée pour des motifs peu susceptibles de se reproduire et les deux autres procès en cours à la CPI ont avancé plus rapidement, mais en raison de la procédure préliminaire unique suivie par la CPI et de la nature complexe des affaires qu'elle est amenée à juger, deux ou trois ans au minimum risquent de s'écouler entre l'arrestation et le verdict.

6. Qui est susceptible d'être visé par les enquêtes de la CPI ? Combien de personnes pourraient être inculpées ?

La responsabilité pénale face à la CPI peut s'appliquer non seulement aux personnes qui commettent les crimes, mais également aux donneurs d'ordres. Elle peut aussi s'appliquer aux personnes qui occupent un poste de commandement et auraient dû être au courant de ces crimes mais n'ont pas pris les mesures nécessaires pour en empêcher la commission, pour en référer aux autorités compétentes ou pour poursuivre les responsables. L'article 27 du Statut de Rome exclut toute immunité pour les chefs d'État et les agents d'un État.

La politique du procureur de la CPI est de viser uniquement les personnes qui portent la plus lourde responsabilité dans les crimes les plus graves. Human Rights Watch a plaidé pour une application flexible de cette politique par le procureur de la CPI, mais il est peu probable que plus d'une poignée de personnes soient inculpées si la CPI ouvre une enquête et engage des poursuites en Libye. L'affaire instruite par le procureur en Ouganda a donné lieu à cinq mandats d'arrêt et les trois affaires faisant l'objet d'une enquête en RDC ont également débouché sur cinq mandats d'arrêt. Le procureur a présenté des requêtes aux fins de délivrance de sept mandats d'arrêt ou citations à comparaître à l'encontre de six personnes dans la situation au Darfour, et d'un seul mandat d'arrêt en République centrafricaine. Au Kenya, le procureur a déposé des requêtes à l'encontre de six personnes.

7. Les informations émanant des médias ont signalé que les mercenaires non libyens qui auraient été recrutés par Mouammar al-Kadhafi, le dirigeant libyen, pour perpétrer des attaques contre les manifestants et autres civils seront exonérés de toute poursuite engagée par la CPI. Est-ce vrai ?

Non. La Résolution 1970 accorde aux États non parties à la CPI une compétence exclusive à l'égard des ressortissants et des anciens et actuels responsables et personnels qu'ils ont fournis aux opérations en Libye autorisées par le Conseil de sécurité, telles que les opérations de maintien de la paix. Human Rights Watch s'oppose à cette exonération car celle-ci viole les principes de compétence établis de longue date et compromet la capacité des tribunaux nationaux à poursuivre les personnes accusées de tout crime en lien avec les opérations en Libye. Une mention similaire apparaît dans le renvoi de la situation au Darfour par le Conseil de sécurité et donne à penser qu'un inquiétant précédent a été créé pour les futurs défèrements.

Cette exonération n'a toutefois aucun effet sur la compétence exercée par la CPI à l'égard des mercenaires étrangers qui pourraient avoir commis des crimes en Libye. Néanmoins, la politique du procureur de la CPI étant de se focaliser sur les personnes aux plus hauts niveaux de responsabilité, il est peu probable que ces mercenaires soient visés par les enquêtes de la cour. Ils devraient néanmoins être tenus de répondre des crimes qu'ils ont perpétrés devant les autorités nationales compétentes.

8. Même si le procureur dépose des requêtes à l'encontre de certaines personnes, des arrestations auront-elles jamais lieu ?

Garantir l'exécution des mandats d'arrêt constitue, pour la CPI, l'un des défis les plus difficiles à relever. Ne disposant pas de sa propre force de police, la cour est tributaire de l'aide des États et de la communauté internationale pour procéder aux arrestations. À ce jour, seules cinq des 14 personnes visées par des mandats d'arrêt de la CPI ont été appréhendées.

Mais bien que les arrestations puissent prendre du temps—en particulier lorsque les personnes recherchées sont de hauts responsables gouvernementaux—, elles sont possibles avec un soutien international suffisant. Charles Taylor, l'ex-président libérien, a été appréhendé au Nigeria alors qu'il était sous le coup d'un mandat d'arrêt depuis trois ans. Son procès se tient actuellement devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

9. Quels sont les autres pays où la CPI mène actuellement des enquêtes ? Est-il vrai que les poursuites engagées par la CPI ne visent que des dirigeants africains ?

La CPI enquête actuellement dans cinq pays—la République démocratique du Congo, l'Ouganda, la République centrafricaine, la région soudanaise du Darfour et le Kenya. Bien que les enquêtes de la CPI soient effectivement toutes menées en Afrique, trois d'entre elles

(RDC, Ouganda et RCA) ont été déférées volontairement par les gouvernements des pays où les crimes ont été commis, et la situation au Darfour a été déférée par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Par ailleurs, le procureur de la CPI examine un certain nombre de situations dans des pays ou territoires ailleurs dans le monde, notamment en Afghanistan, en Colombie, en Côte d'Ivoire, à Gaza, en Géorgie, en Guinée, au Honduras, en République de Corée et au Nigeria.

Pour prendre des décisions à propos de ses enquêtes, la CPI se base sur une série de facteurs, entre autres si elle est compétente pour juger les crimes. Certains des crimes les plus graves commis en violation du droit international depuis que la CPI a commencé à exercer son autorité en 2002 ont été perpétrés dans des États qui ne sont pas parties à la CPI et qui se trouvent dès lors hors de la juridiction de la cour. En l'espèce, la cour ne peut exercer sa compétence que si le Conseil de sécurité la saisit de l'affaire ou si un État non partie consent à ce que la cour exerce sa compétence à l'égard des crimes commis sur son territoire.

Les États africains ont joué un rôle actif lors des négociations sur le statut de la CPI à Rome et un certain nombre de pays africains comptent parmi les États fondateurs qui ont ratifié le Statut de Rome. Sur les 114 États parties à la CPI, 31 sont situés en Afrique. Des Africains figurent au sein des responsables et du personnel opérant aux plus hauts niveaux de la CPI, notamment des juges qui ont été proposés par des gouvernements africains. Deux États africains—la Tanzanie et le Bénin—comptaient parmi les membres du Conseil de sécurité qui ont déféré le Darfour à la CPI, tandis que l'Afrique du Sud, le Nigeria et le Gabon ont, à l'instar de tous les autres membres du Conseil de sécurité, voté pour saisir la CPI de la situation en Libye.

Cependant, le terrain sur lequel s'applique la justice internationale présente des inégalités, les tribunaux internationaux étant moins susceptibles de poursuivre les dirigeants d'États soupçonnés de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou d'actes de génocide s'ils sont à la tête d'États puissants ou s'ils sont soutenus par des États puissants. Il ne faudrait toutefois pas refuser de rendre la justice sous prétexte qu'il existe des obstacles politiques qui empêchent de garantir une justice pour tous. Les gouvernements devraient plutôt œuvrer pour étendre la lutte contre l'impunité à tout endroit où sont perpétrés des crimes internationaux graves. Ils peuvent y parvenir en s'employant à accroître le nombre d'États qui sont parties à la CPI et en insistant pour que justice soit rendue pour les crimes commis dans des États qui ne sont pas parties à la cour, tels que le Sri Lanka et Israël.