



HAL
open science

La justice internationale à l'aube du XXI^e siècle

Guillaume Gilbert

► **To cite this version:**

Guillaume Gilbert. La justice internationale à l'aube du XXI^e siècle. Perspectives internationales et européennes, 2005, Perspectives internationales et européennes, 1. halshs-03277939

HAL Id: halshs-03277939

<https://shs.hal.science/halshs-03277939v1>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Justice internationale à l'aube du XXI^e siècle

Conférence faite à l'Institut du droit de la paix et du développement le 3 novembre 2004

Gilbert Guillaume

Juge et ancien Président de la Cour internationale de Justice

(mise à jour le 11 novembre 2004)¹

Pendant longtemps le droit international fut un droit dont l'observation reposait exclusivement sur la parole donnée. Les différends entre Etats, quelle qu'en ait été la nature, se réglèrent par la négociation ou par la guerre. Le XIX^e siècle vit cependant se développer l'arbitrage interétatique, première forme de règlement obligatoire des litiges. Les premiers arbitrages furent le fait de chefs d'Etat appelés à se prononcer à titre personnel puis l'arbitrage s'institutionnalisa de l'affaire de l'Alabama à la création de la Cour permanente d'arbitrage.

A l'issue de la guerre de 1914-1918, dont les horreurs avaient dépassé celles du passé, la Société des Nations et la Cour permanente de Justice internationale furent créées. Désormais, les différends juridiques entre les Etats pouvaient être soumis à des juges constituant une véritable cour permanente à compétence générale et à vocation universelle.

L'édifice ainsi mis sur pied fut revu au lendemain de la seconde guerre mondiale et l'Organisation des Nations Unies se substitua à la Société des Nations. Un pas décisif fut alors franchi puisque la Charte mit désormais la guerre hors la loi. Elle condamna en effet le recours à la force, sauf cas de légitime défense. Par voie de conséquence, elle rendit obligatoire en son article 33 le règlement pacifique des différends et précisa que les différends d'ordre juridique devraient être soumis à la Cour internationale de Justice qui succédait à la Cour permanente.

La seconde moitié du XX^e siècle a vu par ailleurs se multiplier les juridictions internationales, régionales ou spécialisées. Parmi les premières, il convient de mentionner la Cour de Justice des Communautés européennes qui s'assure depuis Luxembourg du respect du droit communautaire par les institutions de l'Union et de la cohérence de l'application de ce droit dans les Etats membres. Il faut également relever la multiplication des organes compétents dans le domaine des droits de l'homme et tout particulièrement l'établissement des Cours européennes et interaméricaines des droits de l'homme installées respectivement à Strasbourg et à San José de Costa Rica.

Au plan mondial sont apparus de multiples tribunaux administratifs internationaux en charge du contentieux opposant les fonctionnaires internationaux et les institutions qui les emploient. A ensuite été créé le Tribunal des réclamations Iran/Etats-Unis d'Amérique chargé de liquider le contentieux né entre les deux pays en 1979. Puis le Tribunal international du droit de la mer de Hambourg a été institué en vue de trancher divers différends en ce domaine, notamment en cas d'arraisonnement de navires surpris en délit de pêche illicite. Enfin, l'Organisation mondiale du Commerce a mis sur pied un mécanisme quasi juridictionnel de règlement des différends fort actif ces dernières années.

L'attention du grand public a cependant été attirée avant tout sur les premiers pas de la justice pénale internationale. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo jugèrent les grands criminels de guerre allemands et japonais. Puis, en 1993, le Conseil de sécurité des Nations Unies créa un Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ayant compétence pour juger les personnes accusées d'avoir commis dans ce pays des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou de génocide. Un autre tribunal a été institué dans les mêmes conditions pour le Rwanda. Enfin, une convention signée à Rome en 1998 a créé une Cour pénale internationale permanente. Cette convention a été ratifiée par

¹ La présente étude traduit les seules vues de l'auteur et ne saurait engager la Cour internationale de Justice.

la plupart des Etats européens dont la France. Elle est entrée en vigueur et la Cour s'installent à l'heure actuelle elle aussi à La Haye.

Au total, la justice internationale a fait au cours du XXe siècle des progrès considérables. En outre, la confiance nouvelle dont les Etats ont témoigné envers la Cour internationale de Justice au cours de la dernière décennie et la multiplication des juridictions spécialisées a conduit à une augmentation sensible du nombre des affaires soumises au juge dans des domaines de plus en plus nombreux.

*

Ces changements répondent largement aux transformations récentes de la Société internationale : rôle croissant du droit dans une économie libérale mondialisée et dans des sociétés nationales privilégiant la répression pénale; multiplication des relations interétatiques en des domaines nouveaux; apparition de nouveaux acteurs de la vie internationale et de groupes de pression divers, commerciaux, financiers ou idéologiques. Cette évolution contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationales et permet au droit international de se développer et de s'enrichir. On ne peut que s'en réjouir.

La prolifération des tribunaux n'en pose pas moins des problèmes sérieux. Elle augmente en premier lieu les risques de chevauchement de compétence entre juridictions concurrentes. Elle autorise de ce fait dans de nombreux cas un choix entre diverses enceintes juridictionnelles et ouvre ainsi la porte à ce qui est parfois dénommé en français "forum shopping". L'existence de plusieurs fors pouvant se déclarer compétents pour connaître d'un même différend ou de différends voisins permet aux parties - le plus souvent le demandeur agissant unilatéralement - de choisir la juridiction qui lui convient le mieux. Des considérations relatives à l'accès aux tribunaux, à la procédure suivie, à la composition de la Cour, à sa jurisprudence ou encore à sa capacité à prendre des mesures d'urgence motivent généralement le choix des Etats et des saisines multiples ne sauraient être exclues.

Ainsi a-t-on vu le Chili et l'Union européenne prêts à saisir l'un le Tribunal international du droit de la mer et l'autre l'Organisation mondiale du Commerce d'un différend les opposant sur la pêche à l'espadon dans le Pacifique Sud. Ainsi a-t-on vu également la licéité du comportement des Etats Membres de l'OTAN au Kosovo contestée à la fois devant la Cour européenne des droits de l'homme par un ressortissant serbe, M. Banković et devant la Cour internationale de Justice par la Serbie et Monténégro. Ainsi a-t-on vu encore le prince du Liechtenstein saisir la Cour de Strasbourg d'un recours dans lequel il soutenait que les juridictions allemandes avaient méconnu ses droits. Cette requête ayant été écartée, la principauté du Liechtenstein s'est alors adressée à la Cour internationale de Justice en constatant, là encore, la licéité des décisions du juge allemand.

De même, le président Milosevic est actuellement accusé de génocide en Bosnie-Herzégovine devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie tandis que la Bosnie-Herzégovine a attaqué la Serbie et Monténégro devant la Cour internationale de Justice pour violation de la convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du crime de génocide.

La course aux tribunaux, le "forum shopping", peut sans doute stimuler l'activité des cabinets d'avocats, les travaux des professeurs et l'imagination des juges. Elle n'en a pas moins des conséquences négatives. Le choix d'une juridiction peut être motivé par exemple par le fait que la jurisprudence d'un tribunal déterminé se trouve être plus favorable à certaines doctrines ou intérêts que celle d'une autre instance. Or toute institution judiciaire évalue son importance, plus ou moins consciemment, en fonction de la fréquence avec laquelle elle est saisie. Certains tribunaux pourraient de ce fait être amenés à orienter leur jurisprudence en vue de développer leurs activités au détriment d'une approche plus objective de la justice. Une telle évolution serait profondément dommageable à la justice internationale. La loi du marché sous la pression des médias ne saurait être la loi de la justice.

Les chevauchements juridictionnels emportent une seconde conséquence préoccupante du fait qu'ils augmentent les risques de contrariété de jugements. Deux tribunaux peuvent en effet être saisis concurremment d'un même différend et rendre des décisions contradictoires. Ils peuvent aussi dans les motifs de leurs jugements interpréter différemment une même règle de droit et porter ainsi atteinte à l'unité du droit international, voire à sa certitude.

Ces situations se sont déjà rencontrées à plusieurs reprises. L'affaire Procureur C. Dusko Tadić jugée par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie le 15 juillet 1999 en fournit un bon exemple. En vue d'établir sa compétence en l'espèce, le Tribunal pénal devait conclure à l'existence d'un conflit armé international en Bosnie-Herzégovine en établissant que certains des participants aux hostilités agissaient sous le contrôle d'une puissance étrangère, en l'espèce la Yougoslavie. Le Tribunal a estimé qu'il en était ainsi, des groupes organisés de combattants serbes ayant été placés en Bosnie-Herzégovine sous le "contrôle général" des autorités yougoslaves qui leur fournissaient notamment, selon le Tribunal, un appui logistique. Ce faisant, le Tribunal écartait explicitement une jurisprudence de la Cour internationale de Justice qui, dans une affaire opposant le Nicaragua aux Etats-Unis, avait précisé que ces derniers n'étaient responsables que des actes spécifiquement imposés, décidés ou commandés par eux et non de manière générale de ceux des groupes armés nicaraguayen qu'ils soutenaient.

De même, dans l'affaire Michetti, la Cour de Justice des Communautés européennes a écarté implicitement dans les relations entre Etats membres l'application de la jurisprudence Nottebohm, son avocat général observant que "la notion de nationalité effective remonte à une époque romantique de la vie des relations internationales".

Quant aux divergences jurisprudentielles entre la Cour de Luxembourg et la Cour de Strasbourg en ce qui concerne les droits de l'homme, elle se sont multipliées, par exemple en ce qui concerne la perquisition des locaux commerciaux, l'information en matière d'avortement ou le droit à ne pas s'accuser soi-même, à un point tel qu'on a pu évoquer à une époque "la guerre des juges". Des rapprochements jurisprudentiels ont depuis lors été observés, mais des difficultés demeurent et ne pourront qu'augmenter du fait de l'adoption par l'Union de la Charte des droits fondamentaux.

En réalité, la spécialisation croissante des juridictions internationales comporte un danger grave : celui que soient oubliées les perspectives d'ensemble. Certes, le droit international doit s'adapter aux divers domaines qu'il aborde, comme le fait depuis toujours le droit interne. Il doit aussi s'adapter aux besoins locaux et régionaux. Mais il doit conserver son unité et fournir aux acteurs de la vie internationale un cadre sûr. La multiplicité des juridictions doit être source d'enrichissement et non d'anarchie.

Comment y parvenir ?

Il convient tout d'abord d'éviter d'aggraver la présente situation. Avant de créer une nouvelle juridiction, le législateur international doit s'interroger sur la question de savoir si les fonctions qu'il entend ainsi soumettre à un contrôle juridictionnel ne pourraient pas être avantageusement remplies par une juridiction existante.

Par ailleurs, les juges doivent prendre eux-mêmes conscience des dangers résultant de la prolifération des juridictions internationales, s'informer des jurisprudences développées par leurs collègues et entretenir des relations suivies.

On peut craindre cependant que ces solutions minimales ne soient pas suffisantes. Tout organe, qu'il soit judiciaire ou non, a tendance à se développer de manière autonome et le délibéré judiciaire comporte à cet égard des risques particuliers, notamment en ce qui concerne les juridictions spécialisées.

Les systèmes nationaux ont résolu ces problèmes en instituant des cours suprêmes chargées d'assurer la cohérence de la jurisprudence. Cette solution pourrait être transposée au plan international et la Cour internationale de Justice se voir reconnaître le soin de connaître en

appel ou en cassation des jugements rendus par les tribunaux internationaux. La solution n'est pas nouvelle puisqu'elle a été adoptée en 1944 dans le domaine de l'aviation civile internationale par la convention de Chicago. Mais elle impliquerait une volonté politique forte des Etats qui n'existe probablement pas aujourd'hui.

On pourrait aussi encourager les juges internationaux à poser dans certains cas des questions préjudicielles à la Cour internationale de Justice en usant pour ce faire de la procédure des avis consultatifs prévue à l'article 96 de la Charte des Nations Unies. Ces demandes d'avis seraient automatiquement transmises à la Cour par l'intermédiaire de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Une telle réforme serait certes plus modeste, mais elle sensibiliserait à tout le moins les juges à la nécessité de maintenir la cohérence du droit international. La procédure ainsi envisagée remplirait un rôle analogue à celui qu'a joué l'ancien article 177 du traité de Rome (devenu aujourd'hui l'article 234) qui permet aux juges nationaux d'interroger la Cour de Luxembourg sur l'interprétation à donner du droit communautaire.

Cette solution est certes imparfaite. Mais aucune autre solution institutionnelle réaliste n'a jusqu'à présent été proposée. Aussi bien l'idée est-elle dans l'air du temps. Ainsi le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie avait suggéré récemment au Conseil de sécurité de solliciter l'avis de la Cour internationale de Justice sur l'interprétation d'une disposition de son statut concernant la situation des juges double-nationaux. Bien plus, il vient d'être proposé que la Cour joue un rôle en ce qui concerne la détermination de l'agression pour l'application de la convention de Rome.

Le développement rapide de la justice internationale a non seulement remis en cause la cohérence du système pris dans son ensemble, mais encore posé dans chaque juridiction des problèmes difficiles d'organisation et de fonctionnement.

Les Etats ont toujours été très sensibles à la composition des tribunaux internationaux et la plupart d'entre eux souhaitent pouvoir désigner un juge siégeant en leur sein. Une telle solution a été retenue dans les juridictions régionales, telles les Cours de Luxembourg et de Strasbourg, mais elle était à l'évidence impossible à mettre sur pied au niveau mondial. Il a alors été convenu que les juges devraient être choisis de manière à assurer une représentation des "grandes formes de civilisation" ou une répartition géographique équitable de postes. Ainsi la Cour internationale de Justice est-elle composée actuellement de 15 juges provenant de l'Allemagne, du Brésil, de la Chine, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Egypte, de la France, de la Fédération de Russie, de la Slovaquie, du Japon, de la Jordanie, de Madagascar, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, du Sierra Leone et du Venezuela.

Plusieurs statuts prévoient en outre, sous une forme ou sous une autre, que lorsqu'un Etat est en cause, son juge national ou un juge *ad hoc* désigné spécialement à cet effet siégera au sein du tribunal. Ces dispositions ont parfois été critiquées par la doctrine comme traduisant un degré insuffisant d'intégration de la société internationale. La présence d'un juge national, voire d'un juge *ad hoc* lors du délibéré est cependant extrêmement utile aux tribunaux, car elle leur permet d'être mieux informés du droit et des pratiques des Etats intéressés et de rendre leurs décisions en toute connaissance de cause. Aussi bien les analyses statistiques, opérées en ce qui concerne tant la Cour internationale de Justice que la Cour de Justice des Communautés européennes, ont-elles démontré que les membres de ces juridictions se prononçaient en toute indépendance et n'hésitaient pas à condamner leurs pays lorsque celui-ci avait méconnu la règle de droit.

La multiplication des dossiers a conduit dans de nombreux cas à la constitution de chambres comprenant un nombre plus restreint de magistrats (sans que le juge national siège nécessairement dans ces chambres). Mais cette évolution connaît des limites et fréquemment

les affaires les plus importantes sont, comme dans le cas des juridictions nationales, portées en formation plénière.

De telles préoccupations pouvaient à première vue sembler étrangères aux tribunaux pénaux internationaux chargés de juger des individus et non des Etats. Aussi bien, aucun juge yougoslave ou rwandais n'a-t-il été désigné comme membre des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda. Mais l'enjeu est réapparu lors de l'élaboration de la convention de Rome créant un Tribunal pénal permanent et les Etats, soucieux de voir leurs nationaux jugés dans des conditions telles que leur comportement soit apprécié dans une juste perspective, ont introduit dans la convention des dispositions complexes relatives aux conditions que doivent remplir les futurs juges : origine nationale, compétence en droit pénal ou en droit international public, équilibre entre les hommes et les femmes, etc.

En tout état de cause et quelles que soient les précautions dont les Chancelleries s'entourent lors de la rédaction des statuts, l'expérience montre que les juridictions permanentes internationales, une fois créées, ont leur vie propre. Dès lors que les Etats ont confié à un corps permanent de magistrats le soin de dire le droit, ils n'ignorent pas que l'application et l'interprétation de ce droit leur échappera très largement.

Aboutir à une décision au sein d'une juridiction internationale implique cependant une procédure agréée et un délibéré approprié. Sur ces divers points, les juges internationaux font face à des problèmes différents de ceux que rencontrent les juges nationaux.

Ils doivent en premier lieu pouvoir communiquer et se comprendre. Dès l'abord se pose donc le problème de la langue. Lorsqu'en 1922 avait été préparé le statut de la Cour permanente de Justice internationale, il avait été envisagé que le français soit la langue unique de la Cour. Le Royaume-Uni s'y était opposé et finalement le français et l'anglais furent alors adoptés et sont depuis lors restés les langues officielles de la Cour. La même solution a été retenue à Strasbourg et dans les juridictions pénales internationales. A Luxembourg, toutes les langues des pays membres de l'Union européenne sont en droit sur un plan d'égalité, mais en fait la Cour délibère jusqu'à présent en français. L'anglais progresse cependant partout, encore que le français conserve en ce domaine, tant au barreau que parmi les juges, une place nettement plus importante que celle qu'il a dans bien d'autres secteurs.

Une langue n'est pas seulement un moyen de communiquer; elle est porteuse de concepts et la multiplicité des langues ne constitue que la forme la plus apparente de la diversité des civilisations. Aussi les juges internationaux ont-ils à surmonter non seulement des barrières linguistiques, mais encore des barrières culturelles. Rejeter une requête pour tardiveté semble tout naturel à un juriste occidental, mais peut traduire un manque de tact et de courtoisie pour un juge d'origine asiatique.

Ces différences d'approche sont particulièrement nettes dans le domaine procédural et les débats se poursuivent à l'infini sur les mérites respectifs des procédures écrites et orales, sur la longueur souhaitable des arrêts et leur mode de rédaction, ou sur l'utilité des opinions individuelles ou dissidentes. Les solutions varient en ce domaine. A la Cour internationale de Justice les mémoires écrits étaient traditionnellement abondants, les plaidoiries orales importantes, les arrêts fort longs et les opinions séparées nombreuses. Dans les dernières années, les procédures se sont cependant allégées et les arrêts raccourcis. A Luxembourg, les plaidoiries ont été dès l'abord réduites au minimum et les opinions séparées exclues. Au Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, comme au Tribunal sur le Rwanda, la procédure accusatoire adoptée en suivant le modèle américain a conduit à multiplier les audiences en vue de l'audition, dans la plupart des cas, de centaines de témoins soumis à interrogatoire et contre interrogatoire. Dans l'affaire Tadić, les audiences ont ainsi duré 7 mois, retardant d'autant l'examen d'autres dossiers.

Il n'est pas aisé de porter une appréciation globale sur l'oeuvre accomplie par ces diverses juridictions. Certains jalons peuvent cependant être posés.

En termes quantitatifs, il convient de noter que le nombre des affaires soumises au juge international a été en augmentant constamment. Les tribunaux ont par suite été amenés à solliciter des ressources supplémentaires pour faire face à ces nouvelles charges. Certains ont vu leurs demandes satisfaites. Ainsi le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie dispose-t-il aujourd'hui d'un budget de plus de 120 millions de dollars US par an et son personnel dépasse-t-il les 1200 agents. Son coût dépasse 10 % du budget des Nations Unies. D'autres tribunaux ont eu plus des difficultés et la Cour internationale de Justice, comme la Cour européenne des droits de l'homme, s'en sont plaints.

Quoi qu'il en soit, la productivité des juridictions interétatiques a dans l'ensemble été en s'améliorant au cours des dernières années. La Cour de Luxembourg a rendu 308 arrêts en 2003 et la Cour de Strasbourg 703. L'organe d'appel de l'Organisation mondiale du Commerce a pris 14 décisions. Le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie a rendu 11 jugements au cours de la même année. Quant à la Cour internationale de Justice, elle s'est prononcée en 2002 sur trois affaires importantes et a rendu quinze ordonnances. Les dossiers en instance ne continuent pas moins de s'accumuler : 21 pour la Cour internationale de Justice, 974 pour la Cour de Justice des communautés européenne, tandis que 27.189 requêtes ont été enregistrées par la Cour européenne des droits de l'homme et que 58 prisonniers sont détenus à Scheveningen dans l'attente d'être jugés par le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie. A l'évidence, des réformes s'imposent.

Elles sont probablement de nature différente selon les cas. Les juridictions pénales créées pour juger certains crimes commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda vont se trouver rapidement devant un dilemme : soit libérer des prisonniers en détention provisoire prolongée, ce qu'a déjà fait une chambre du Tribunal, soit accélérer les procédures en les modifiant profondément, soit transférer certains dossiers aux juridictions nationales. La Cour internationale de Justice va devoir réfléchir aux conditions dans lesquelles elle pourrait statuer en formations plus restreintes. La Cour de Strasbourg devra probablement s'interroger sur la mise au point d'un système de filtre analogue à ceux existant maintenant en France pour le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation. Les Etats et les contribuables ne pourront indéfiniment voir croître le coût de la justice internationale. La mission de celle-ci doit être clairement définie, des moyens appropriés lui être fournis et les juges doivent en tirer le meilleur parti.

*

Au-delà de ces réflexions portant sur les progrès et les insuffisances de la justice internationale telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, quelle appréciation peut-on porter sur le rôle qui pourrait être le sien dans la société du XXI^e siècle ? Le juge international parviendra-t-il en d'autres termes à maintenir demain la paix entre les nations en remplissant une mission comparable à celle confiée au juge national ? La question doit être posée à la fois en ce qui concerne les différends interétatiques et pour ce qui est de la justice pénale.

Le rôle du juge dans la solution des litiges entre Etats s'est considérablement accru et continuera certainement à se développer dans les prochaines décennies. Il comporte cependant des limites qu'il apparaît difficile de franchir, compte tenu de ce que sont le droit et la société internationale.

La première limite tient à la nature même du droit. Le ministère du juge consiste en effet à restaurer la paix sociale en appliquant le droit dans les rapports entre les justiciables. Mais le droit ne résout pas tous les désordres et tous les déséquilibres. Il ne peut prétendre saisir l'ensemble du réel. Dans toute société, il est des tensions plus ou moins diffuses, plus ou moins aiguës qui doivent trouver une réponse par des moyens autres que l'application par le juge de la règle de droit. Il en est ainsi par exemple de certaines tensions familiales ou de difficultés apparues au sein de l'entreprise. Il en est de même dans la société internationale.

Par ailleurs, les différends sont souvent complexes. Il n'est pas de différend juridique pur : ceux apparus entre les Etats ont toujours un aspect politique. Et l'on peut chercher à les

résoudre par des méthodes telles que la négociation ou la médiation qui ne conduisent pas à appliquer purement et simplement le droit. Dans l'affaire du *Canal de Beagle*, un arbitrage rendu conformément au droit applicable fut sur le point de déclencher un conflit armé entre l'Argentine et le Chili; en revanche, une médiation pontificale permit par la suite de mettre un terme au différend. De même, dans l'affaire du *Rainbow Warrior*, le Secrétaire général des Nations Unies fut capable, en tant que médiateur, de trouver une solution aux difficultés nées entre la France et la Nouvelle-Zélande du fait de l'action des services secrets français, alors qu'un examen de l'affaire en droit n'aurait fait qu'envenimer les rapports entre les deux pays. Outre ces limites liées à la nature même du droit, il en est d'autres résultant de la structure même de la Société internationale sous sa forme actuelle. Cette société a certes connu certaines formes d'intégration au niveau régional, mais à l'échelle universelle, elle est demeurée composée d'Etats souverains. Ce sont donc les Etats eux-mêmes qui créent l'essentiel du droit. Ce sont le plus souvent les Etats seuls qui peuvent saisir le juge. Ce sont enfin les Etats qui assurent eux-mêmes l'exécution des décisions de justice. De ce fait les progrès de la justice internationale sont étroitement liés à l'existence même des Etats et à leur volonté de coopération.

Il en est bien entendu de même de la justice pénale internationale. Celle-ci n'en pose pas moins des problèmes spécifiques qui méritent un examen attentif.

La justice pénale internationale s'est jusqu'à présent exercée pour l'essentiel sur des nations ou des communautés vaincues à la suite de conflits armés internationaux ou de guerres civiles. Ce stade devrait être dépassé du fait de la création de la Cour pénale internationale. Encore faudra-t-il que l'action de celle-ci s'articule avec celle des juridictions nationales. Encore faudra-t-il aussi que, répondant aux espoirs de ses promoteurs, elle joue un rôle dans la prévention des crimes et favorise le retour à la paix civile, ce qui est loin d'être garanti.

Le coût de l'institution s'est par ailleurs accru au cours des dernières années dans des conditions telles qu'il commence à poser un problème sérieux aux Etats. Le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie a, depuis sa création, rendu 11 décisions en première instance ou en appel dans 52 affaires pour une dépense de 695 millions de dollars (soit 13 millions de dollars par affaire). Même si l'on tient compte des 41 autres affaires à l'instruction ou en attente d'être jugées, le coût par affaire dépasse les 7 millions de dollars. Dans l'affaire Milosević, le procureur a fait comparaître plus de cinq cent témoins et le procès dure depuis plus de trois ans. Si l'on comprend parfaitement la nécessité d'assurer, spécialement dans ce cas, un procès au-dessus de tout soupçon, on peut s'interroger sur les procédures suivies et sur les dépenses qu'elles engendrent.

Le recours à la justice pénale internationale semble en réalité approprié dans le cas de crimes particulièrement graves, tels le génocide ou les crimes contre l'humanité. En revanche, on ne saurait lui confier le jugement de tous les crimes de guerre sans lui faire courir le risque d'une asphyxie totale. Certains d'entre eux devraient être laissés à l'appréciation du juge national.

*

Selon l'article 1 de la Charte des Nations Unies, celle-ci a pour premier but de "maintenir la paix et la sécurité internationales". La Charte a établi à cette fin le Conseil de sécurité qui a la responsabilité principale en ce domaine. Elle a aussi posé le principe que les différends internationaux doivent être réglés "conformément aux principes de la justice et du droit international". C'est en application de ce principe qu'a été instituée la Cour internationale de Justice, puis que l'ont été de nombreuses autres juridictions interétatiques spécialisées. Bien plus, c'est au nom du maintien de la paix que le Conseil de sécurité a créé les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. La paix apparaît ainsi comme la suprême valeur de la Société internationale et la justice comme un des instruments de la paix. A cet égard, la prévention est à l'évidence toujours préférable à la répression. L'action pénale peut parfois être nécessaire; elle n'en traduit pas moins un échec. Loin des projecteurs

médiatiques, la négociation, la médiation, l'arbitrage et la justice interétatique conservent un rôle essentiel à jouer. Espérons que le XXI^e siècle marquera de nouveaux progrès dans cette direction.