

**CONFÉRENCE D'INTRODUCTION –
DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME**

*Par Louise Arbour**

C'est un immense honneur et une grande joie pour moi que d'avoir été invitée à prononcer le discours d'ouverture du Congrès mondial sur la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (DUDH) et particulièrement de me retrouver ainsi, de bien des façons, chez moi.

Nous sommes à la veille, à trois jours exactement, du cinquantième anniversaire de la signature de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, et cet heureux événement sera célébré cette semaine, partout dans le monde, comme celui de l'apparition de l'un des instruments juridiques les plus importants de cette fin de siècle. Il serait incongru de ma part, devant l'aréopage d'experts assemblés ici aujourd'hui, de dresser un état des lieux, un demi-siècle après l'adoption de ce texte inspiré. La DUDH demeure le fondement indispensable de la protection internationale des droits de l'homme. La plupart des dispositions de la DUDH ont été transformées en obligations juridiques contraignantes. Ce serait toutefois trahir l'esprit qui a animé cette *Déclaration universelle* que de se livrer à une euphorie prématurée quant à son impact véritable. Ni l'existence de cette *Déclaration*, ni celle des principes de droit humanitaire qui lui sont rattachés n'ont su empêcher les pires violations des droits de l'homme depuis l'holocauste, dont, entre autres, le génocide de 1994 au Rwanda, et ce qu'on appelle en langage courant la purification ethnique en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, non plus que les violations du droit international humanitaire au Kosovo ces derniers mois. La réflexion que je vous propose aujourd'hui relève donc, d'une part, du désir: de célébrer l'important chemin parcouru et le courage de ceux qui ont poussé à la roue, tout en demeurant conscients, d'autre part, des enjeux et des défis auxquels devront faire face ceux et celles qui mèneront la *Déclaration universelle* vers son centenaire.

À l'ère de la globalisation de l'information, il ne nous est plus possible d'ignorer que les droits fondamentaux inscrits dans la DUDH sont bafoués, à des degrés divers, presque partout dans le monde. Il y a encore trop de lois, de pratiques et de systèmes politiques autoritaires qui privent des groupes d'individus de leurs droits fondamentaux. Cette violation «structurelle» des droits de l'homme tend toutefois à être corrigée peu à peu grâce à l'influence positive dans le droit interne de mécanismes régionaux efficaces telle la *Convention européenne des droits de l'Homme*.

* Juge à la Cour suprême du Canada, ancienne Procureure du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Les progrès accomplis dans les grandes démocraties quant au respect et même à l'épanouissement des droits politiques, culturels, économiques et sociaux contrastent, de façon de plus en plus marquée et de plus en plus choquante avec l'intensité accrue de la violence physique, perpétrée sur une très grande échelle, à l'encontre de pans entiers de la population dans des situations de conflit. On recense plus de cent soixante-dix millions de victimes de conflits armés depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le génocide au Rwanda, en 1994, a fait au moins un demi-million de victimes en cent jours. En dépit du fait qu'existent aujourd'hui de nombreux instruments juridiques appropriés, et en dépit aussi des efforts d'un nombre impressionnant d'institutions qui œuvrent dans le domaine des droits de l'homme, cette «victimisation» en masse ne nous a pas été épargnée.

Il convient donc de nous interroger un instant sur ces phénomènes contradictoires et parallèles : celui, d'une part, de la prolifération et de la sophistication des normes relatives aux droits de l'homme tant sur le plan international que régional, et celui d'autre part, de la croissance exponentielle des violations massives de ces mêmes droits.

La clé, me semble-t-il, est dans la mise en œuvre de mesures efficaces et de mécanismes de mise en application de droits qui sont, de toute évidence, plus facilement déclarés que respectés.

Particulièrement au plan international, les droits de l'homme se situent au carrefour souvent conflictuel des droits de la personne et des droits de la collectivité, ces droits étant représentés, la plupart du temps, par les droits dits de l'État. Il est donc impératif que l'individu ait la possibilité de faire valoir au plan international ses droits internationalement protégés.

La reconnaissance à Nuremberg de la responsabilité pénale individuelle pour des crimes contre l'humanité a été dans ce sens une révolution juridique en droit international.

La possibilité de juger les auteurs des crimes les plus graves est, en effet, la réalisation ultime du dispositif des droits de l'homme.

En dépit du principe proclamé dans la *Charte des Nations Unies* suivant lequel il n'y a pas de paix durable sans justice, force est de constater que l'ONU a été longuement absente sur le terrain de la judiciarisation du Droit pénal international. La répression pénale des crimes les plus odieux ne faisait pas partie du paysage des droits de l'homme. Dans la mesure, bien sûr, où les mesures répressives devaient trouver leurs justifications dans les Traités internationaux, l'intransigeance de l'époque de la guerre froide se prêtait peu au progrès. Les traités en matière des droits de l'homme, à l'exception des conventions sur le génocide, sur la torture et sur l'apartheid, ne prévoyaient pas la sanction pénale des auteurs d'atteintes aux droits de l'homme comme moyen de mise en œuvre de ces droits. Curieusement, seul le droit de la guerre admettait cette possibilité, mais uniquement pour les cas de conflits internationaux. Cette distinction artificielle avait pour effet de soustraire à

la sanction pénale les atteintes systématiques et graves aux droits de l'homme commises au cours de conflits internes. Cette incohérence a maintenant disparu grâce aux récents développements en droit pénal international. En particulier, la criminalisation prévue à l'article 3 des conventions de Genève, reconnue dans la jurisprudence Tadic du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et consacrée dans le statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), marque la percée du droit pénal dans la sphère des droits de l'homme.

En moins de cinq ans, nous avons connu trois séismes : le premier en 1993 lorsque le Conseil de sécurité, face aux atrocités commises en ex-Yougoslavie a créé à titre de mesure coercitive prise en vertu du Chapitre VII de la *Charte des Nations Unies* le TPIY chargé de juger les auteurs présumés des violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie.

Le deuxième séisme a eu lieu en décembre 1994 lors de la création du TPIR mandaté de juger les «génocidaires» qui ont engendré la tragédie sanglante au Rwanda, au printemps 1994.

Enfin, le dernier séisme s'est produit cet été à Rome au moment de la signature par cent vingt États, sous les auspices des Nations Unies, du Traité établissant la Cour pénale internationale (CPI). La création des Tribunaux *ad hoc* et celle de la Cour pénale internationale – dans le but expressément reconnu de promouvoir le retour et le maintien de la paix – est une innovation majeure parmi les techniques traditionnelles de maintien de la paix, telles la diplomatie et l'intervention militaire. Cependant, il ne faut pas se méprendre sur le fait que l'impact de la justice sur la paix est un processus très lent. Ce n'est qu'à long terme que l'effet dissuasif et préventif lié à l'idée de justice se manifesterá.

Quelques cyniques semblent parfois suggérer que nous devrions avoir honte d'être partie à un projet dont les origines sont peu louables. Le TPIY, nous disent-ils, non sans raison, est né de la frustration de la communauté internationale devant son incapacité de gérer une guerre incroyablement brutale et qui remuait la mémoire, sinon la conscience de l'Europe. Pis encore, le TPIR, ajoutent-ils au cours d'une réflexion tout aussi juste, n'est que le produit du sentiment tardif de culpabilité d'une communauté internationale qui n'a fait guère plus que de compter les cent jours des massacres de Rwandais par leurs concitoyens. C'est le sort de la sanction pénale de n'intervenir qu'après le constat d'un échec lamentable. Même en droit national, le recours au droit pénal est souvent la preuve de la faillite d'une ou de plusieurs autres institutions sociales mises sur pied pour empêcher qu'une société ne s'auto-détruise : carences et faillances du système éducatif, des services de protection de l'enfance, des services de santé, particulièrement de ceux qui ont trait à la santé mentale, mécanismes inadéquats de répartition des richesses, faillite de la citoyenneté corporative, effritement de la famille, du quartier et de toute autre forme d'encadrement social. Bref, le recours à la répression du crime ne peut être un effort isolé. Plutôt, cet effort doit s'inscrire dans une politique plus large du maintien et, si nécessaire, de la restauration de l'État de Droit.

Dans cet esprit, les Tribunaux pénaux internationaux marquent le triomphe de la vision civile du droit international humanitaire sur la conception classique de l'ordre juridique interétatique, conception reposant avant tout sur le double langage et l'art du compromis.

La communauté internationale est désormais engagée dans la voie de l'ingérence pénale judiciaire, bouleversant ainsi l'ordre juridique international classique. Les citoyens sont maintenant investis du pouvoir d'imposer, à un niveau judiciaire, le respect du droit international humanitaire, par l'entremise d'un procureur international indépendant.

Il était en effet impensable, il y a cinq ans, que des chefs d'État, des hauts responsables politiques, des généraux à la retraite et des généraux encore en service actif puissent être traduits devant une juridiction pénale internationale. Or, il se commet peu de crimes de l'envergure de ceux qu'on a commis au Rwanda et en ex-Yougoslavie, crimes qui peuvent être perpétrés sans la connivence des leaders militaires ou politiques, ingénieurs et parasites de l'impotence de l'État.

La condamnation à l'emprisonnement à vie qui a suivi le plaidoyer de culpabilité de Jean Kambanda, ex-premier ministre du gouvernement intérimaire du Rwanda, est un événement juridique historique et un jalon important dans la contribution du droit international à la réconciliation et à la paix par la justice.

C'est d'ailleurs dans la foulée des condamnations à La Haye de Tadic, Erdemovic, Deli, Musi et Landzo et, à Arusha, de Kambanda et d'Akayesu, que des procédures ont été intentées en Espagne, menant à l'arrestation en Angleterre du général Augusto Pinochet, et à la décision, historique elle aussi, de la Chambre des Lords rejetant le concept d'immunité absolue des anciens chefs d'États.

Ces procédures, tant devant les instances internationales que devant les tribunaux nationaux, lancent un message sans équivoque aux dictateurs présents et à venir. Ces précédents nous rappellent à tous le lien ténu qui existe entre des structures autoritaires de pouvoir et la violation massive et systématique des droits de l'homme. Cette jurisprudence crée, enfin, une faille importante dans le «paravent de la souveraineté étatique» qui a trop souvent servi de prétexte à l'impunité des gouvernants. L'impunité en matière pénale est particulièrement choquante, car elle rend la justice illusoire et incite par conséquent à la répétition des mêmes crimes, ou à la perpétration de nouveaux crimes sous l'aiguillon de la vengeance non assouvie. Il ne fait aucun doute que la culture de l'impunité au Rwanda y a favorisé la perpétration du génocide et que les atrocités restées impunies dans les Balkans après la Seconde Guerre mondiale ont alimenté le discours nationaliste pathologique des champions du nettoyage ethnique en ex-Yougoslavie.

Revenant, sans euphorie cependant, à mon thème de célébration des progrès manifestés par la création d'une justice pénale internationale, je me permets de souligner que l'arme puissante que représente le pouvoir des tribunaux *ad hoc* de juger les hauts responsables politiques et militaires ne doit pas faire

oublier que le Tribunal, son Procureur en particulier, est confronté quotidiennement à des résistances politiques de la part de certains États. À divers degrés, qui vont de l'indifférence honteuse à l'obstruction illégale, plusieurs États continuent de faire échec à la justice, et ce malgré leur obligation statutaire de coopérer avec les Tribunaux, et leur obligation morale, à mon avis tout aussi contraignante, de dire la vérité.

Les pouvoirs coercitifs du Tribunal, sans cesse réaffirmés depuis l'arrêt Blaskic, d'émettre une ordonnance contraignante à l'égard d'un État pour l'enjoindre de produire un document ou de faire comparaître un témoin sont régulièrement remis en cause en raison du manque de coopération des États, trop souvent toléré. Les tribunaux n'ont bien sûr à leur disposition aucun moyen de rendre exécutoire sur le plan pratique les ordonnances judiciaires émises par les Chambres, et cela les place dans une situation de grande dépendance vis à vis des États, surtout en matière d'arrestation des accusés. Si la coopération avec le Tribunal pour le Rwanda en matière d'arrestations est exemplaire, particulièrement de la part de nombreux États africains, et bien que cette coopération ait permis d'arrêter les principaux architectes du génocide, il en va différemment pour ce qui est du TPIY. Non seulement nous nous heurtons au refus systématique des autorités de la République serbe de Bosnie et de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Montenegro) d'exécuter les mandats d'arrêts émis par le TPIY, mais nous devons subir leurs protestations non fondées quand d'autres le font à leur place. La récente démarche des forces SFOR de l'OTAN, laquelle a permis l'arrestation du général Radislav Krstic la semaine dernière, est à mon avis un geste international important. Cette initiative met fin, une fois pour toute je l'espère, à la politique des yeux fermés, et elle témoigne de l'engagement irrévocable de la communauté internationale à soutenir par tous les moyens, légitimes bien sûr, la mission de la justice internationale.

Cet engagement est essentiel puisque la défiance ne connaît pas de bornes. Le mois dernier, Belgrade a refusé de m'accorder un visa pour diriger une équipe d'enquête au Kosovo. La raison invoquée par le ministre yougoslave de la Justice est que le Tribunal n'a pas compétence pour enquêter au Kosovo; on prétend qu'il n'y a pas eu de guerre au Kosovo, et que par conséquent, il ne saurait y avoir eu de crimes de guerre. La position de Belgrade relève d'une analyse juridique superficielle et spéculative, et n'a rencontré aucun appui au Conseil de sécurité des Nations Unies, le seul forum par ailleurs capable de traduire la contrainte juridique en contrainte véritable. Belgrade continue donc de défier le Conseil de sécurité, qui a récemment voté une résolution, aux termes du Chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*, exigeant que la République fédérale de la Yougoslavie coopère sans réserve avec mon Bureau.

Appuyée par des partenaires puissants, tels l'OTAN et le Conseil de sécurité, la justice pénale internationale saura sans aucun doute s'installer de façon crédible, efficace et légitime, comme la dernière grande entreprise institutionnelle de

la fin du vingtième siècle en matière de respect des droits de l'homme. Mon expérience en tant que procureure des tribunaux internationaux m'a persuadée de la nécessité de définir correctement le rôle de la justice internationale. Cette définition a été entreprise, il faut le mentionner, lors de la Conférence de Rome l'été dernier, et elle continuera de s'élaborer au cours du long processus de ratification du Traité créant la Cour permanente. Il est à mon avis, de la toute première urgence que nous assistions les Tribunaux pour leur permettre d'accomplir leur mandat, et que nous résistions à tout prix aux pressions qui tendront à faire accepter le forum judiciaire comme substitut, bien inadéquat à mon sens, à toutes les carences et déficiences engendrées par la politique internationale.

Permettez-moi de conclure en ajoutant quelques observations au sujet de la Cour pénale internationale (CPI).

Contrairement aux Tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda qui ont la primauté sur les procédures nationales des États, la CPI est conçue comme un complément de la justice pénale des États. La primauté est donc inversée, et la Cour pénale internationale devra céder sa compétence face à l'initiative des justices nationales.

Concrètement, cela signifie que la Cour doit déclarer irrecevable toute affaire portée devant elle par le Procureur dès que cette affaire donne déjà lieu à une poursuite, ou même simplement à une enquête dans un État. En faisant ainsi prévaloir la justice interne sur la CPI, on met cette Cour dans une situation, à mon avis, très précaire de subordination par rapport à la volonté des États. Ceci est profondément regrettable, car ce qui risque alors de disparaître, de façon symbolique autant que dans les faits, c'est toute la puissance de la justice internationale, porteuse de la volonté de condamnation universelle en cas de violation très grave des droits de l'homme les plus fondamentaux.

Un autre effet pervers du principe de complémentarité tel qu'exprimé dans le Traité de Rome les relations entre les États et le Procureur. En vertu du Statut de la CPI, tout État peut faire échec à la saisine de la Cour en faisant prévaloir sa primauté. En cas de conflit de juridiction entre la CPI et un État, il reviendra alors au Procureur de la CPI de faire la preuve de l'inaptitude du système judiciaire interne à poursuivre les responsables des crimes dont le Statut de la CPI fait mention.

Outre la difficulté de définir des critères d'inaptitude, l'obligation pour le Procureur de prouver ensuite cette inaptitude placera celui-ci dans une situation d'accusateur de l'État, ce qui risque bien sûr de ruiner complètement les chances déjà minces de coopération future dans l'hypothèse où l'État en question serait dessaisi au profit de la Cour. La détermination des conflits de compétence entre le Procureur et les États se prête très mal à mon avis à une décision de nature judiciaire et risque d'empêtrer la Cour dans des méandres politiques et dans des procédures imprévisibles et interminables. Le seul rempart à cette dérive politique est,

paradoxalement, le Conseil de sécurité. La saisine de la Cour par le Conseil de sécurité sera opposable à tous les États. Mais encore faudra-t-il que le Conseil de sécurité, contrairement à ce qui passe pour les TPIY/R, soit prêt à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les états tiers coopèrent pleinement avec la Cour. Dans l'état actuel de sa composition, il est évidemment difficile de compter aveuglément sur le Conseil de sécurité comme organe garant du respect des droits de l'homme, surtout lorsque la transgression de ces droits fondamentaux mettra en jeu la responsabilité criminelle personnelle de hauts dirigeants politiques ou militaires.

Ceci dit, cinquante ans après l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, le bilan qui s'impose est à mon sens, des plus encourageants. L'abstrait commence à se concrétiser, le droit, à s'accompagner de sanctions. Plusieurs des États qui ont atteint une maturité politique et économique leur permettant de se pencher sur les progrès sociaux et culturels ont manifesté à Rome l'été dernier leur volonté de s'engager de façon robuste et coercitive au chapitre de la protection des droits les plus fondamentaux et incontestables : le droit à la vie, à l'intégrité physique, à la protection contre la torture, les agressions sexuelles et la persécution raciale, ethnique ou religieuse. Les cinq dernières années ont vu s'esquisser un régime juridique pour la première fois capable d'interpeller les génocidaires, les violeurs, les meurtriers, les maîtres de la torture et de la persécution, et capable également de leur imposer une obligation de rendre compte, eux qui avaient jusqu'alors toute raison de croire que l'échelle monstrueuse de leurs crimes était la meilleure garantie de leur impunité.

Je suis très honorée d'avoir pu vous adresser ces quelques réflexions aujourd'hui et c'est pour moi un privilège exceptionnel que de participer, de façon plus concrète que jamais, à la restauration de la dignité humaine par la mémoire, la vérité et la justice.

Je vous remercie.

