

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°1

“ La mondialisation ”

Sous la direction de Josepha Laroche

**La mondialisation :
avancée ou régression pour les droits de l'homme**

Patrick Baudoin

Avocat à la Cour

Président d'Honneur de la Fédération Internationale
des Ligues des Droits de l'Homme

Le temps est révolu des débats qui opposaient les défenseurs des libertés dites “ formelles ”, autrement dit les droits civils et politiques, aux partisans des libertés dites “ réelles ”, à savoir les droits économiques et sociaux. Tous s'accordent à reconnaître le caractère essentiel de l'ensemble de ces droits. Il est ainsi acquis que les droits de l'homme sont universels et indivisibles : droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels. La mondialisation a renforcé le bien fondé de ce principe, en consacrant à l'échelle internationale, et non plus seulement interne, l'imbrication de l'économique et du politique. Mais la question se pose de savoir si elle contribue à faciliter ou, au contraire, à entraver la mise en œuvre de tous ces droits dans leur universalité et leur indivisibilité.

La mondialisation se traduit d'abord par le développement des échanges de toute nature à l'échelle de la planète, et il en est résulté des progrès économiques et technologiques considérables. Mais, basée sur le libéralisme et faute de régulation suffisante, elle contribue très souvent à enrichir les riches et appauvrir les pauvres. Le marché livré à lui-même ne prend pas en compte la dimension sociale et environnementale de la vie collective. Le respect de certains droits fondamentaux est ainsi plus que jamais mis à mal : droits à la santé, à l'éducation, à l'alimentation, à des conditions de vie décentes. Les déséquilibres et les injustices en résultant favorisent les situations de conflits ou encore de maintien de régimes oppressifs.

Certes la mondialisation s'accompagne également, à l'occasion d'accords internationaux multiples, de l'imposition de règles communes de plus en plus contraignantes qui traduisent une inflexion des valeurs de plus en plus souvent juridiquement reconnue et politiquement sanctionnée. Cependant, ces mécanismes demeurent encore largement insuffisants. En effet,

alors qu'il appartient traditionnellement aux Etats de promouvoir, protéger et assurer la réalisation progressive des droits économiques et sociaux, le phénomène de mondialisation a modifié le contexte en consacrant l'apparition de nouveaux acteurs aux pouvoirs économiques et politiques énormes, au premier rang desquels les institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI), l'OMC ou encore les sociétés transnationales.

Ainsi, les institutions financières internationales fonctionnent de manière opaque et sans contrôle démocratique, en privilégiant souvent des objectifs purement monétaires. Plusieurs études ont démontré que les programmes de réajustement structurel mis en place sous l'égide de ces institutions ont des conséquences néfastes sur le niveau de vie des populations civiles, particulièrement celui des classes sociales les plus défavorisées.

Les sociétés multinationales jouent de leur côté un rôle croissant sur la scène économique mondiale, et leurs méthodes et activités ont un impact grandissant sur les droits de l'homme. Ces grandes firmes disposent fréquemment d'un pouvoir disproportionné dans les pays où elles sont implantées, qui leur permet de peser d'un poids politique important. La promotion de leurs intérêts commerciaux se fait souvent aux dépens des droits fondamentaux des peuples. L'objectif des sociétés transnationales est en effet la maximisation du profit, et donc un intérêt privé, ce qui va rarement dans le sens du bien être public, du développement humain et du respect des droits des individus.

Or, dans ce processus de mondialisation, caractérisé par la démultiplication des centres de décision et des instances de régulation, la question de la responsabilité de ces nouveaux acteurs devient alors primordiale. En l'absence de tout mécanisme international contraignant en matière de droits économiques, sociaux et culturels, les principales victimes des violations des droits de l'homme se trouvent dans l'incapacité d'obtenir réparation, et les principaux acteurs agissent quant à eux dans une totale impunité.

Il n'existe à ce jour aucun mécanisme international de contrôle des sociétés transnationales, et il n'est pas rare que les entreprises ne se sentent absolument pas liées par les normes internationales en matière de droits humains, malgré l'adoption de " chartes éthiques " ou codes de conduite. Si l'élaboration de tels documents constitue en soi un progrès, ils demeurent largement insuffisants dans la mesure où ils ne font qu'exceptionnellement l'objet d'un contrôle extérieur, indépendant et contraignant, pourtant seul gage d'un engagement effectif de l'entreprise en faveur de la promotion de développements durables.

C'est dans ce contexte que certaines initiatives commencent à être prises auprès de juridictions nationales pour tenter de contrer les débordements des multinationales. Ainsi, alors que les justices américaine et belge sont par ailleurs saisies, une plainte avec constitution de partie civile pour séquestration vient d'être déposée en FRANCE contre la société TOTAL FINA ELF et ses dirigeants pour les abus commis en BIRMANIE à l'égard de ressortissants birmans qui soutiennent avoir été victimes de travail forcé.

Au-delà de cet exemple de réaction face à de déplorables excès, la mondialisation a aussi eu l'effet positif de susciter des prises de conscience et le lancement d'initiatives pour le développement des droits humains. C'est ainsi que partout dans le monde des défenseurs des droits de l'homme de plus en plus solidaires luttent pour le respect des valeurs universelles. La société civile s'organise pour ne plus être agissante seulement à l'intérieur des Etats, mais pour devenir un véritable contre pouvoir à l'échelle internationale, et revendiquer une mondialisation maîtrisée et plus égalitaire. C'est là l'émergence d'une forme de citoyenneté internationale destinée à contrebalancer anciennes et nouvelles souverainetés. De même, comme le démontrent les exemples de la BOSNIE, du KOSOVO, ou encore du TIMOR

ORIENTAL, il est de moins en moins admis de laisser s'instaurer passivité et impuissance en présence de situations d'extermination de populations civiles. Progressivement se trouve revendiquée alors la nécessité d'un droit d'intervention pour venir en aide à peuples en danger, et de nombreuses voix s'élèvent pour demander la création d'une force internationale permanente de maintien de la paix.

Mais, en dépit de la carence relevée pour les crimes et délits à caractère économique, l'exemple de progrès sans doute le plus flagrant et le plus positif est celui, malgré ses balbutiements, de la lutte contre l'impunité et de l'émergence d'une justice internationale. L'on assiste incontestablement en matière de protection internationale des droits de l'homme à une régression substantielle de la culture de l'impunité, et corrélativement à la judiciarisation d'une loyauté internationale qui joue comme principe d'ordre.

L'institution de juridictions super étatiques ne constitue pas une nouveauté. Il existe depuis longtemps par exemple une Cour Internationale de Justice qui siège à LA HAYE, pour juger les différends entre Etats, ou une Cour Européenne des Droits de l'Homme dans le cadre du Conseil de l'Europe. Toutefois, hormis les Tribunaux de NUREMBERG et de TOKYO chargés de juger après la seconde guerre mondiale certains responsables des exactions des puissances de l'Axe, la nouveauté tient dans l'émergence d'une justice pénale internationale compétente pour sanctionner les crimes les plus graves.

La création d'une Cour Pénale Internationale était déjà envisagée dans la convention de 1948 sur le génocide, mais elle est très longtemps apparue comme une utopie. Il a fallu attendre la chute du mur de BERLIN et les massacres commis en ex-YOUGOSLAVIE et au RWANDA pour voir ce projet redevenir d'actualité. Mais, plus largement, face à une mondialisation présente en tous domaines, le besoin s'est fait sentir d'une justice universelle face à des valeurs elles-mêmes proclamées universelles. Autrement dit, il est devenu intolérable de ne pas disposer d'instruments de respect des droits les plus élémentaires, et de voir échapper à toutes sanctions les auteurs des crimes les plus abominables commis en violation de ces droits.

Dès lors, des tribunaux pénaux internationaux de la HAYE sur l'Ex-YOUGOSLAVIE - avec actuellement le procès en cours de l'ex Chef d'Etat MILOSEVIC- et d'ARUSHA sur le RWANDA à la Cour Pénale Internationale créée à ROME en juillet 1998, et de l'affaire PINOCHET à d'autres poursuites exercées sur le fondement du principe de compétence universelle, les avancées sont incontestablement, malgré d'inévitables obstacles et quelques échecs, importantes et espérons-le irréversibles.

A cet égard, l'entrée en vigueur de la Cour Pénale Internationale à compter du 1^{er} juillet 2002 après la ratification du statut par 60 Etats apparaît exemplaire. Au nom de l'exigence morale de lutte contre l'impunité et de l'impérative politique de consolidation de la paix internationale, il convient d'abord de saluer la victoire que constitue la création effective, depuis si longtemps attendue, d'une juridiction pénale internationale permanente, à vocation universelle, indépendante, appelée à sanctionner les crimes les plus graves, et aussi à prévenir par dissuasion leur accomplissement. La Cour Pénale Internationale, qui dispose d'une compétence complémentaire de celle des juridictions nationales, a en effet vocation, lorsque celles-ci ne pourront ou ne voudront agir, à juger les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, et aussi les crimes d'"agression" dont la définition reste à établir. Le Procureur, chargé d'enclencher les enquêtes et les poursuites, pourra non seulement agir à l'initiative des Etats parties au traité ou du Conseil de Sécurité des Nations Unies, mais il pourra encore, sous le contrôle d'une Chambre préliminaire, s'auto-saisir à la suite

d'informations reçues, notamment de la part des Organisations Non Gouvernementales. De façon également positive, le statut de ROME affirme et encadre l'obligation de coopération entière des Etats parties avec la Cour pour le bon déroulement des enquêtes et poursuites. Les victimes se voient reconnaître un droit d'accès à la Cour pour faire valoir leurs vues et leurs préoccupations, et se voient aussi reconnaître un droit à réparation, avec la création prévue d'un Fonds d'indemnisation.

Néanmoins, le statut de la Cour Pénale Internationale comporte aussi ses lacunes, et plusieurs dispositions contestables en affaiblissent d'emblée la portée. La plus choquante est sans doute celle de l'article 124, qui permet à un Etat partie au traité de ne pas accepter, pendant une période transitoire de sept années, la compétence de la Cour pour les crimes de guerre commis par ses ressortissants ou sur son territoire. Il est à noter que parmi les Etats ayant actuellement ratifié le statut, seule la FRANCE a utilisé une telle faculté -légalisant en quelque sorte la prolongation de l'impunité pour les crimes du statut les plus fréquents-. Un autre exemple des limites du traité créant la Cour Pénale Internationale concerne le rôle attribué au Conseil de Sécurité de l'ONU : en effet, l'article 16 prévoit la possibilité pour celui-ci d'imposer à la Cour de ne pas commencer ou continuer des enquêtes ou poursuites pendant une période de douze mois, renouvelable sans limitation. L'action de la Cour est ainsi susceptible d'être entièrement paralysée sur cette injonction du Conseil de Sécurité, ce qui revient de manière inadmissible à donner au politique la primauté sur le judiciaire.

Mais surtout, le principal handicap pour l'action de la Cour Pénale Internationale tient au fait que sa juridiction, loin d'être d'emblée universelle, ne s'appliquera que lorsque seront parties au traité, ou auront accepté par déclaration spéciale la compétence de la Cour, l'un au moins des deux Etats suivants : l'Etat sur le territoire duquel les crimes ont été commis, ou l'Etat dont le criminel présumé est un ressortissant. Seul le Conseil de Sécurité peut s'affranchir de cette importante restriction et saisir la Cour dans tous les cas de crimes relevant de sa compétence. Or, à quelques exceptions près -par exemple la République Démocratique du Congo-, les Etats qui ont aujourd'hui ratifié le statut de la Cour Pénale Internationale sont des Etats " vertueux ", parmi lesquels de nombreux membres du Conseil de l'Europe et un certain nombre de pays d'Amérique Latine ou d'Afrique, alors que les Etats les plus susceptibles d'être impliqués se sont bien gardés de procéder à la ratification. Des Etats dont l'adhésion est essentielle restent manquants à l'appel, ainsi notamment : les Etats Unis, la Russie, le Japon, la Chine, l'Inde, le Pakistan, Israël, les Etats Arabes à l'exception de la Jordanie. Autrement dit -et étant encore souligné que la CPI n'a pas de compétence rétroactive-, les crimes susceptibles d'être commis par exemple en Tchétchénie ou en Palestine après l'entrée en vigueur de la Cour resteront hors du champ de sa juridiction, sauf décision contraire évidemment peu probable du Conseil de Sécurité, compte tenu du droit de veto des cinq grandes puissances.

Dès lors, si un succès important a été obtenu avec l'instauration elle-même de la Cour Pénale Internationale, il reste à l'évidence de nombreux défis à relever et un véritable combat à poursuivre pour sa mise en œuvre. Tel est le cas pour atteindre l'objectif d'universalité, c'est-à-dire la ratification du statut le plus rapidement possible par un maximum de nouveaux Etats. A défaut, la sphère réelle d'intervention de la juridiction pénale internationale risquerait d'être réduite quasiment à néant, et de laisser hors du champ de sa compétence les plus grands criminels, en accréditant alors l'idée désastreuse d'une justice sélective du " deux poids-deux mesures ". Il faut en outre relever le rôle négatif et alarmant des Etats Unis qui, proclamant leur refus absolu de ratifier le statut de la Cour Pénale Internationale, n'ont de cesse de

s'acharner à en saper les fondements au nom de leur volonté hégémonique de super puissance. Toutefois, il s'agit évidemment d'un combat de longue haleine, et il peut être espéré que lorsque la plupart des Etats auront ratifié le statut de ROME, les Etats Unis pourront difficilement se maintenir dans le paradoxe d'une nation prétendant défendre les valeurs universelles et s'affranchissant d'une justice internationale dont l'objet est d'en imposer le respect.

Telle est en tout cas l'illustration des entraves apportées aux progrès de la justice pénale internationale. Ces difficultés se rencontrent également au niveau de l'application par les Etats des mécanismes dits de la compétence universelle, telle que résultant par exemple des quatre Conventions de GENEVE du 12 août 1949 sur les crimes de guerre, et leur faisant obligation d'arrêter toute personne suspectée d'avoir commis l'un des crimes visés par ces Conventions, et se trouvant sur leur territoire. La même obligation se retrouve par exemple au niveau de la Convention de New York de 1984 contre la torture, ratifiée par de nombreux Etats, et dont la mise en œuvre n'est encore qu'exceptionnelle, se heurtant à de nombreuses réticences, y compris de la part des juges nationaux eux-mêmes éventuellement saisis.

Il reste donc évidemment de nombreux pas à accomplir pour parvenir à l'objectif essentiel recherché, à savoir rendre justice aux victimes de la barbarie et des actes les plus abominables, grâce à une justice pénale internationale efficiente. L'un des combats à mener sera aussi celui de la mise en jeu, au travers par exemple de la création d'une Cour économique internationale, de la responsabilité pénale des personnes morales et de leurs dirigeants, et notamment des multinationales. Mais, l'une des avancées fondamentales des dernières années, qui incite à l'optimisme, est que de pair sans doute avec la mondialisation, plus aucun bourreau, qu'il soit chef d'Etat ou simple exécutant, ne peut être assuré d'être à l'abri de poursuites, et les valeurs universelles se trouvent renforcées par l'idée que leur application peut désormais s'appuyer sur une justice elle aussi universelle.