

## PREFACE

Dix ans après l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale le 17 juillet 1998, à l'issue de la conférence de Rome, le nombre des Etats parties continue à augmenter peu à peu depuis l'entrée en vigueur survenue le 1<sup>er</sup> juillet 2002, à la suite des 60 premières ratifications. Après le Chili, la République tchèque est devenue le 110<sup>ème</sup> Etat partie le 1<sup>er</sup> octobre 2009 – et le dernier membre de l'Union européenne à se lier. Sur le plan quantitatif, ce bilan tout provisoire n'est pas négligeable, puisque plus de la moitié des membres des Nations Unies se trouvent ainsi engagés, chiffre qui soutient la comparaison avec bien des conventions à vocation universelle... Sur le plan qualitatif, l'absence des grandes puissances n'en apparaît que plus criante, parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, à commencer par la Chine et la Russie, peu soucieuses de soumettre leurs interventions militaires à toute forme de justice pénale. Sans parler d'autres puissances régionales de poids, comme l'Inde ou le Pakistan...

Mais c'est sans doute la position américaine qui reste la plus paradoxale. Les Etats-Unis ont toujours eu une grande tradition de promotion de la justice internationale, depuis les premiers arbitrages du traité Jay de 1794 jusqu'aux Tribunaux internationaux de Nuremberg et de Tokyo, quitte à bouder la première Cour permanente de justice internationale dans le cadre de la SdN. Lors des négociations de la conférence de Rome, la France et la Grande-Bretagne avaient tout fait pour que les Etats-Unis restent à bord et, comme on le sait, le dernier geste de l'administration Clinton aura été de signer le Statut de Rome, le 31 décembre 2000. La « dé-signature » de l'administration Bush, puis la campagne systématique contre la Cour pénale, dans le contexte nouveau de « l'après 11 septembre » et de la « guerre au terrorisme », ont créé un divorce profond au sein même du camp occidental, jusqu'à ce que les Etats-Unis découvrent les vertus de la Cour, à l'occasion du renvoi de la « situation du Darfour » par le Conseil de sécurité. L'arrivée d'une nouvelle administration démocrate, professant le retour au multilatéralisme, ne fait que souligner les enjeux de la conférence de révision, prévue 7 ans après l'entrée en vigueur du Statut. La Conférence devra notamment tenter de donner un contenu au crime d'agression qui a vécu de « beaux jours » depuis la Conférence de Rome.

C'est assez dire que la publication de la thèse de Julian Fernandez vient à son heure. Fruits de recherches minutieuses dans les archives parlementaires et d'entretiens avec divers acteurs de la « politique juridique extérieure » des Etats-Unis – diplomates ou universitaires rencontrés sur le terrain, à l'occasion d'un voyage d'étude à Boston – le travail de M. Fernandez entend dépasser les clichés habituels sur le « méchant américain », renonçant à tout manichéisme pour comprendre la politique américaine dans la durée. Ce faisant, il remonte de

LA POLITIQUE JURIDIQUE EXTERIEURE DES ETATS-UNIS A L'EGARD DE LA C.P.I.

manière très éclairante jusqu'aux racines de l'exceptionnalisme juridique des Etats-Unis, Etat de droit, fondé sur le primat de la Constitution et naturellement méfiant des influences du « droit international » lorsque celui-ci cesse d'être une annexe du droit américain. Cette prise en compte de la culture juridique américaine amène également M. Fernandez à relativiser l'illusion européenne opposant démocrates et républicains de manière caricaturale, même si des néo-conservateurs comme l'ambassadeur Bolton jouaient parfaitement ce rôle de repoussoir. A y regarder de plus près, tout au long des « prep-coms » l'administration Clinton a négocié pied à pied le Statut de Rome, avec des « lignes rouges » très claires. Tandis que l'administration républicaine, au cours du second mandat du président Bush, a su faire preuve d'une certaine souplesse, la simple mention de la Cour n'étant plus un « *bad word* » pour le Conseil de sécurité. Tout laisse ainsi supposer que l'administration Obama poursuivra cette ligne pragmatique, sans opérer un revirement radical.

Pour mener à bien une enquête aussi fouillée et vivante sur l'attitude complexe des Etats-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale, et plus largement de la justice pénale internationale, M. Fernandez a allié des qualités rares, à la charnière du droit international et du droit pénal, comme du droit comparé et de la science politique. Son double rattachement au Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire et au Centre Thucydide de Paris II traduit bien les deux axes de sa recherche. Il était nécessaire de connaître les détails des travaux préparatoires, le poids du droit de *common law* face au droit continental, la volonté de définir les « éléments des crimes » pour limiter la marge d'interprétation des juges, la nécessité aussi de renforcer le contrôle sur l'action du Procureur pour éviter les « plaintes frivoles » tout en donnant le dernier mot au Conseil de sécurité. De même il était indispensable de situer les résolutions du Conseil de sécurité ou les traités bilatéraux imposés par les Etats-Unis au regard des principes de base du Statut, tout comme les débats techniques sur la portée de la « dé-signature » des Etats-Unis en vertu des engagements assumés selon la Convention de Vienne pour le droit des traités.

Ce faisant, M. Fernandez ne se borne pas à tracer une histoire législative de la conférence de Rome, aussi utile que soit un tel inventaire des thèses de la diplomatie américaine. Tous ces éléments de techniques juridiques devaient être mis en perspective, pas seulement du point de vue du droit international public, ce qui est déjà fort instructif et nous donne une belle synthèse, mais également du propre point de vue de la philosophie juridique des Etats-Unis. C'est sur ce terrain que l'ouvrage de M. Fernandez est le plus neuf et le plus stimulant. En déterminant, avec rigueur et bonheur d'expression, les constantes de la politique juridique extérieure américaine – quitte à bousculer la chronologie et procéder par effet de zoom – il éclaire la relation complexe entre les Etats-Unis et le droit international depuis deux siècles. L'accent mis sur la continuité des doctrines et des réflexes n'ôte rien au poids du volontarisme politique, incarné par tous les grands présidents, de Truman à Kennedy, de Nixon à Reagan, mais il permet de situer ce « décisionnisme » dans un cadre intellectuel cohérent, où la politique naît du droit, comme le droit naît de la politique. On est loin de la

PREFACE

boutade de Madeleine Albright : « *Les juristes disent non ? Changez de juristes* »... En montrant la prégnance d'une tradition juridique, qui dépasse les clivages partisans ou les initiatives opportunistes, M. Fernandez fait œuvre utile, nous mettant en garde contre bien des illusions ou des désillusions. Rarement une recherche de longue haleine, menée dans la rigueur et la patience, répond aussi directement aux interrogations de l'heure.

Le Secrétaire général des Nations Unies décrit la Cour pénale comme la « pièce centrale » du système de la justice criminelle internationale, invitant tous les Etats à ratifier le Statut de Rome. Les Etats-parties, eux-mêmes ont adopté un plan d'action pour parvenir à l'universalité et à la mise en œuvre intégrale du Statut de Rome. Dans le même temps, l'Union africaine, récusant le mandat du procureur contre le président soudanais El-Béchrir, dénonce une Cour qui ne semble enquêter que sur des Etats africains, même si dans chacun des autres cas, c'est l'Etat concerné qui a saisi la Cour. A ce stade, la Cour pénale internationale est à la croisée des chemins. Elle ne peut être le bras séculier de grandes puissances qui refuseraient de se soumettre à sa compétence, au risque de discréditer l'idée même de justice internationale, par un retour aux doubles standards prêtés à la « justice des vainqueurs ».

A côté du débat politico-juridique propre aux Etats-Unis qu'expose de manière éclairante M. Fernandez, il reste à prendre en compte le reste du monde. On songe à la formule du héros vénitien de l'*Attila* de Verdi : « *Prends le reste du monde, je garde l'Italie* ».

Emmanuel DECAUX  
Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II  
Directeur du CRDH