

"REGIONALISATION" DU DROIT PENAL
INTERNATIONAL DANS LE PACIFIQUE: ENJEUX
ET PERSPECTIVES

Alberto Costi et Neil Boister***

I INTRODUCTION

En 1970, Ratu Sir Kamisese Mara, alors Premier Ministre des Iles Fidji, lança à la tribune des Nations Unies une formule devenue la clef de voûte de cet édifice fragile qu'était alors la nouvelle conscience collective dans le Pacifique¹. La *Pacific Way* ou "Voie Pacifique" désigne la capacité des petits Etats insulaires océaniques (PEI) à travailler ensemble et à résoudre leurs problèmes par la voie consensuelle, apanage des sociétés traditionnelles d'Océanie. Pourtant, plusieurs PEI ont connu des affrontements sanglants au cours des trente dernières années. Ainsi, les conflits au Timor oriental, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux Iles Salomon, les coups d'Etat aux Iles Fidji et plus récemment, les crises politiques et les problèmes de gouvernance à Vanuatu, Tonga et Nauru, continuent de peser sur la région en menaçant de la déstabiliser.

* Alberto Costi, Senior Lecturer, Faculté de Droit, Victoria University of Wellington (Nouvelle-Zélande); Avocat, Barreau du Québec.

** Dr Neil Boister, Associate Professor, Faculté de Droit, University of Canterbury (Nouvelle-Zélande).

1 Ratu Sir Kamisese Mara *The Pacific Way. A Memoir* (University of Hawaii Press, Honolulu, 1997) 237-241.

Liée à la mondialisation, l'augmentation de la criminalité internationale représente un autre phénomène inquiétant. Susceptible de déstabiliser l'ordre économique, politique et social tant national que régional, la criminalité sous toutes ses formes pose un problème sérieux pour les PEI de la zone Pacifique².

Si jusqu'à la fin des années 1960, l'ordre public et la sécurité dépendaient des puissances coloniales, les PEI ont dû prendre en main ce dossier une fois indépendants. Les problèmes de "capacité" des branches du gouvernement que déplorait George Barton en 1979³ sont toujours aussi présents. La question est de savoir si les PEI ont les ressources nécessaires pour harmoniser leur droit avec les normes internationales et si les préceptes d'un droit international au développement duquel ils n'ont pas participé peuvent s'accommoder de concepts de justice propres à ces pays. En d'autres termes, serait-il possible de générer un système régional de justice pénale?

-
- 2 Dans cet ouvrage, il sera principalement fait référence aux petits Etats insulaires (PEI) membres du Forum des Iles du Pacifique (le Forum): Iles Cook, Iles Fidji, Kiribati, Iles Marshall, Etats fédérés de Micronésie, Nauru, Niue, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Iles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu. Ces Etats comptent moins de neuf millions d'habitants et un PIB à parité de pouvoir d'achat per capita en moyenne d'environ 2500 dollars américains. Les autres Etats membres du Forum sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française en sont des membres associés depuis 2006. Tokelau et Wallis-et-Futuna bénéficient d'un statut d'observateur et le Timor oriental, d'observateur spécial. Créé en 1971, le Forum (anciennement Forum du Pacifique Sud) s'est bâti sur la contestation des essais nucléaires français dans le Pacifique. Depuis, le Forum représente la principale instance de coopération politique dans la région. Chaque année, l'organisation se réunit au niveau des chefs de gouvernement pour déterminer par consensus les positions de ses membres. Son secrétariat à Suva (Fidji) fait office d'organe de liaison permanent tout en concentrant ses actions sur le commerce et les investissements, les affaires politiques et internationales, les politiques économiques et de développement ainsi que les services.
- 3 G P Barton *Legal Resource Needs In Small States (Commonwealth Pacific Jurisdictions)* (Commonwealth Secretariat, London, 1979), reproduit in (1999) 30 VUWLR 599.

Cette question fut abordée lors d'une conférence internationale qui s'est déroulée du 18 au 20 août 2006 à la Faculté de Droit de l'Université de Canterbury, à Christchurch (Nouvelle-Zélande). Intitulée "Regionalising International Criminal Law", cette conférence permet de débattre des avantages et des inconvénients d'une tentative d'harmonisation régionale des principes du droit pénal⁴. Cet article dresse un bilan de la situation, synthétise les travaux des sessions de la conférence portant sur la zone Pacifique et analyse la problématique d'une éventuelle "régionalisation" du droit pénal. Tout en soulignant les difficultés qu'engendrerait un tel projet, il faut y voir l'espoir d'une solution viable, dont le *Pacific Plan*⁵ en est la plus récente émanation.

II DE LA PRISE DE CONSCIENCE DU BESOIN DE LUTTER CONTRE LA CRIMINALITE DANS LES PEI

Au risque de procéder à des généralisations, les PEI issus du mouvement de décolonisation ont hérité de règles constitutionnelles peu conformes aux traditions locales et se sont dotés d'une classe

4 Pour nos propos, le droit international pénal désigne la branche du droit international relative aux crimes internationaux tels que les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les actes de génocide et d'agression. Quant au droit pénal international, il se définit comme l'étude des principes de droit relatifs aux crimes régis par le droit pénal national, mais dont certaines composantes prennent place au-delà des frontières de l'Etat: trafic de stupéfiants et d'armes légères, mouvements de migration illégale, corruption et blanchiment des capitaux. Voir en général sur le sujet Hervé Ascensio, Emmanuel Decaux et Alain Pellet (dir) *Droit international pénal* (Pedone, Paris, 2000); Marc Henzelin et Robert Roth (éds) *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation* (LGDJ/Bruylant/Georg, Paris/Bruxelles/Genève, 2002); Antonio Cassese *International Criminal Law* (OUP, Oxford, 2003); André Huet et Renée Koering-Joulin *Droit pénal international* (3^{ème} éd, PUF, Paris, 2005).

5 Le projet de "plan océanien" (*Pacific Plan*) fut approuvé lors du 36^{ème} sommet annuel des dirigeants des Etats membres du Forum. Dans cet article, toute référence aux documents émanant du Forum sera faite à la version originale anglaise: Forum Secretariat "The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration" (Pacific Islands Forum, Suva, 2005), in Pacific Islands Forum "Kalibobo Roadmap on the Pacific Plan" (Annex A to the Thirty-Sixth Pacific Islands Forum Communiqué, Madang, 25-27 October 2005) [*Pacific Plan*]. Les documents du Forum sont disponibles en ligne au site <<http://www.forumsec.org>>.

dirigeante ambitieuse mais souvent inexpérimentée. Désarmée par la mondialisation et favorisant les gains immédiats, celle-ci a souvent pris des décisions peu judicieuses aggravant les problèmes politiques et économiques et les tensions sociales et ethniques exacerbées par la pauvreté.

Les conflits qui ont sévi dans certains PEI, où des crimes internationaux ont été commis, ainsi que la criminalité internationale organisée exigent des mesures dépassant le cadre national.

A Des Crimes Internationaux

Des affrontements sanglants ont surtout secoué la Mélanésie. Faisant plusieurs milliers de victimes, le conflit à Bougainville fut le plus long et le plus dévastateur de la région depuis la seconde guerre mondiale⁶. Dans les Iles Salomon, quatre années de conflit armé et d'instabilité détruisent les acquis d'une décennie de progrès économiques et sociaux, précipitant le pays dans un chaos entretenu par les armes et la faillite sociale et économique. En effet, au tournant du nouveau millénaire, un contentieux violent lié à la propriété foncière oppose les habitants de l'île de Guadalcanal, où se trouve la capitale Honiara, à ceux provenant de l'île voisine de Malaita, causant la mort d'une centaine de personnes et le déplacement de milliers d'autres⁷. Les atrocités commises au Timor oriental par les milices pro-indonésiennes suite au référendum de 1999, les trois coups d'Etat à Fidji, les émeutes pro-démocratiques à Tonga et les demandes d'autonomie des Kanaks en Nouvelle-Calédonie peignent un tableau évocateur des problèmes de la zone Pacifique. Si dans de nombreux cas, il s'agit de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, dans les cas les plus extrêmes, l'Etat-même

6 Un accord de paix entre le gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée et les autorités de Bougainville fut signé le 30 août 2001. Voir Alan Weeks "What Can Bougainville Teach the Peacemakers?" (2002) 15(6) *For a Change* <<http://www.forachange.net/back/issue/article/1790.html>>.

7 Voir Comité d'aide au développement *Examen de la Nouvelle-Zélande par les pairs: rapport complet* (OCDE, Paris, 2005) 49-50.

se trouve menacé, démontrant la fragilité de l'ordre public dans la région.

Ordinairement, il incombe à l'Etat de réprimer le crime en vertu de son droit pénal. Pour combattre l'impunité, les PEI devraient adhérer aux principaux instruments de droit international pénal, les mettre en œuvre dans leur droit interne et appliquer résolument les lois. Cependant, dotés d'une souveraineté fragile et d'une capacité juridique limitée, à l'image d'autres pays en développement, les PEI souffrent souvent de lacunes législatives ou hésitent à appliquer les lois en vigueur. Dans ces circonstances, déléguer la compétence sur certains crimes sérieux à des institutions internationales pourrait être plus utile⁸.

B De la Criminalité Internationale

La répression de la criminalité internationale représente un défi sans précédent. Dans les années 1990, les opérations de blanchiment de capitaux s'étendent au Pacifique. De nombreux PEI deviennent des paradis fiscaux et adoptent des lois protégeant le secret bancaire⁹. Entre 1998 et 2004, le Groupe d'Action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) place sur la liste des pays et territoires non-coopératifs de nombreux PEI, incluant les Iles Cook, les Iles Marshall, Nauru et Niue¹⁰. Par ailleurs, les PEI deviennent la cible de groupes

8 A la fin des années 1980, les Etats des Caraïbes, soutenus notamment par la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Vanuatu, avaient déjà soulevé l'idée d'une juridiction pénale internationale avec compétence en matière de trafic de stupéfiants et autres infractions qu'ils ne pouvaient réprimer à l'échelle nationale: Tuiloma Neroni Slade "The Making of International Law: The Role of Small Island States" (2003) 17 Temp Int'l & Comp LJ 531, 532.

9 Voir en général Anthony Van Fossen "Money Laundering, Global Financial Instability, and Tax Havens in the Pacific Islands" (2003) 15(2) Contemporary Pacific 237.

10 Le Groupe d'Action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est créé au sommet du G-7 à Paris en 1989. Sa mission est "d'examiner les techniques et les tendances du blanchiment de capitaux, d'analyser les actions qui ont été menées au plan national ou international et d'énoncer les mesures qui restent à prendre pour lutter contre le blanchiment". En 1990, le GAFI publie "un rapport contenant une série de quarante Recommandations qui fournissent un plan d'action complet

criminels organisés. Ceux-ci utilisent la région comme zone de transbordement de drogues illicites entre les producteurs en Asie et les consommateurs en Amérique du Nord, en Australie et en Nouvelle-Zélande et y établissent également des laboratoires de production de drogues de synthèse¹¹. La prolifération et l'utilisation abusive des armes à feu ont nui considérablement au redressement de la situation dans les Iles Salomon et à Bougainville et, plus récemment, aux efforts de développement en Papouasie-Nouvelle-Guinée¹². Enfin, les PEI sont aux prises avec des problèmes liés au trafic d'êtres humains alors que de nombreux immigrants clandestins cherchent à se rendre en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Souvent, ces crimes sont perpétrés par des organisations criminelles qui peuvent œuvrer librement dans les PEI. La corruption prend des formes variées telles que le patronage politique, les pots-de-vin électoraux et d'autres pratiques sous le couvert de traditions coutumières¹³. L'absence d'exécution des lois en vigueur pose également un problème grave, d'autant plus que les ressources sont limitées et les frontières maritimes de ces pays restent poreuses. Kiribati, par exemple, possède une zone économique exclusive de la

pour lutter contre le blanchiment de capitaux". A partir de 1998, le GAFI examine et identifie les défaillances graves des dispositifs anti-blanchiment de certaines juridictions dans une série de rapports annuels sur les pays et territoires non-coopératifs. Depuis 2001, sa mission s'étend également à la lutte contre le financement du terrorisme: les documents du GAFI sont disponibles en ligne au site <<http://www.fatf-gafi.org>>.

11 Organe international de contrôle des stupéfiants "Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2006" Doc NU E/INCB/2006/1, 91.

12 Secrétariat du Forum *Small Arms Control* (communication préparée pour la rencontre du Comité régional de sécurité du Forum du 18-20 juin 2003, Suva, 2003). Un rapport de Philip Alpers et Conor Twyford *Small Arms in The Pacific* (Occasional Paper No 8, *Small Arms Survey*, Geneva, 2003) 3 affirmait que les armes à feu en circulation dans ces Etats provenaient surtout de commissariats de police et de bases militaires.

13 Robert Hughes "Corruption" in Anita Jowitt et Tess Newton-Cain (éds) *Passage of Change – Law, Society and Governance in the Pacific* (Pandanus Books, Canberra, 2003) 35, 36.

taille des Etats-Unis et un seul navire pour la patrouiller. Enfin, la présence de touristes occidentaux offre une cible de choix, les attentats à Bali (Indonésie) nous rappelant que la zone Pacifique n'est plus à l'abri d'actes terroristes.

C Constat

L'indifférence face à cette situation s'explique par nombre de facteurs essentiellement liés à une prise de conscience limitée des problèmes, aux coûts nécessaires pour y faire face efficacement et à des valeurs culturelles distinctes. En effet, une prise de conscience nécessite des données statistiques qui font malheureusement défaut, d'autant plus qu'en leur absence, l'isolement géographique mène à un faux sentiment de protection. Elle requiert également des conditions socio-économiques suffisantes pour faire de la lutte contre la criminalité une priorité de choix. Aussi, récipiendaires d'aide financière extérieure, les PEI se trouvent dans une relation de dépendance envers les pays donateurs. Ceux-ci finissent peut-être involontairement par leur imposer une vision occidentale des problèmes et des mesures à prendre pour les combattre. Il ne faut effectivement pas sous-estimer les différences culturelles entre les valeurs occidentales individualistes favorisant une administration de la justice plus confrontationnelle et celles des PEI encourageant la résolution de conflits par des processus de justice communautaire (*community justice*) selon la *Pacific Way* afin d'établir la vérité, d'identifier les victimes et les coupables et, le cas échéant, de déterminer la juste réparation.

Dans ces circonstances, la solution se trouve peut-être dans une certaine "régionalisation" du droit pénal visant à permettre aux PEI de réprimer la criminalité par le biais d'institutions régionales tel le Forum des Iles du Pacifique (le Forum). Comme le souligne Richard Burchill¹⁴, les arrangements régionaux possèdent de nombreuses caractéristiques leur permettant d'être à l'origine d'un régime de droit

14 Voir dans cet ouvrage Richard Burchill "Dealing with International Crime at the Regional Level" chapitre 2 infra.

pénal international plus souple et dont la dynamique est en mesure de répondre aux attentes à la fois des PEI et de la communauté internationale. Kennedy Graham va même plus loin¹⁵. Selon lui, s'il est vrai que les PEI sont confrontés aux mêmes problèmes de sécurité que les autres continents, l'environnement coutumier et les valeurs locales influencent la perception de ces problèmes et leur importance. A cet égard, il est impératif que les PEI développent un régime pénal susceptible de répondre à leurs attentes.

Membres de la communauté internationale, les PEI doivent remplir leurs obligations conventionnelles et coutumières internationales tout en cherchant à assurer les besoins de première nécessité de leurs citoyens. Tony Angelo nous rappelle que l'infrastructure et les moyens dont disposent les PEI ne se sont guère améliorés au cours des années et que ceux-ci dépendent toujours de l'aide extérieure¹⁶. Dans un tel contexte, toute tentative d'harmonisation du droit pénal dans le Pacifique doit se faire de manière graduelle et prudente.

III LE DROIT INTERNATIONAL PENAL A LA CROISEE DE LA MONDIALISATION ET DE LA REGIONALISATION

A priori, nul ne peut nier que la zone Pacifique ait été témoin de crimes contre l'humanité et d'autres violations du droit international humanitaire. Les solutions apportées aux conflits aux Iles Salomon et au Timor oriental, par exemple, illustrent les mérites d'une solution juridique par rapport à des compromis politiques qui en maintenant le statu quo préservent aussi les tensions sous-jacentes. Ses avantages tiennent à la capacité des tribunaux à adresser la commission de crimes de façon apolitique et impartiale et à permettre ainsi à la société de se tourner vers l'avenir. Mais un tel scénario n'est réalisable qu'en présence d'une vraie volonté de la part des PEI et de l'assistance

15 Voir dans cet ouvrage Kennedy Graham "Regionalism and International Criminal Law: The United Nations and Regional Organisations – Partners in Security" chapitre 3 infra.

16 Voir dans cet ouvrage A H Angelo "Legal Capacity in Pacific Island Countries" chapitre 4 infra.

de la communauté internationale. Suite au succès limité des Commissions spéciales pour le Timor oriental et du lent processus de ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) par les PEI¹⁷, il paraît opportun de considérer sérieusement une juridiction pénale régionale. A cet égard, la première initiative purement régionale est celle de la *Regional Assistance Mission to Solomon Islands* (RAMSI), qui a joué un rôle prépondérant dans la lutte contre l'impunité aux Iles Salomon¹⁸.

A Commissions Spéciales pour le Timor Oriental

On estime à près de 200,000 le nombre de personnes tuées ou portées disparues à Timor entre 1975 et 1999¹⁹. Moins de dix jours après avoir proclamé son indépendance, cette ancienne colonie portugaise est envahie et annexée par l'Indonésie, puis gouvernée pendant près d'un quart de siècle par ce pays grâce à des milices spécialement entraînées pour combattre la résistance timoraise. Suite à des changements politiques en Indonésie, de nouveaux efforts diplomatiques aboutissent le 5 mai 1999 à une série d'accords entre l'Indonésie, le Portugal et les Nations Unies, mettant en branle un processus d'auto-détermination sous l'égide de la Mission des Nations Unies pour le Timor oriental (MINUTO). Le 30 août 1999, la population rejette massivement une proposition visant à donner au

17 Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome) (17 juillet 1998) 2187 RTNU 3.

18 Alors que les Commissions spéciales pour le Timor oriental et le Statut de Rome offrent des solutions mixtes d'éléments internationaux et internes, la *Regional Assistance Mission to Solomon Islands* (RAMSI) représente une solution unique à la région, fondée sur la Déclaration de Biketawa adoptée lors du sommet annuel des dirigeants du Forum d'octobre 2000: Pacific Islands Forum "'Biketawa' Declaration" (Attachment 1 to the Thirty-First Pacific Islands Forum Communiqué, Tarawa, 27-30 October 2000). La Déclaration de Biketawa définit les bases d'une réponse coordonnée aux crises régionales tout en établissant un dispositif censé permettre au Forum de venir en aide à un Etat membre confronté à une situation d'urgence, notamment de type insurrectionnel.

19 Suzanne Katzenstein "Hybrid Tribunals: Searching for Justice in East Timor" (2003) 16 Harv Hum Rts J 245, 248.

Timor oriental une autonomie au sein de l'Indonésie, pavant ainsi la voie à l'indépendance de ce territoire²⁰.

Pourtant reconnu par le gouvernement indonésien, le résultat sert de prétexte aux milices pro-indonésiennes qui se livrent à une campagne de terreur contre la population locale: pillages, viols, meurtres; en tout, plus de 1500 victimes et quelque 250,000 personnes forcées de se réfugier au Timor occidental²¹. Selon la MINUTO, des violations du droit international humanitaire y sont perpétrées et les actions des milices représentent les "premières mesures d'une campagne de génocide"²². Avec l'accord de Djakarta, l'intervention d'une force de maintien de la paix sous commandement australien commence le 20 septembre 1999²³, rétablissant vite l'ordre à Dili.

En octobre 1999, le Conseil de sécurité établit l'Administration provisoire pour le Timor oriental (ATNUTO) chargée d'administrer le territoire et de pourvoir les institutions du futur Etat timorais²⁴. En particulier, l'administration de la justice requiert la reconstruction du système judiciaire, et les violations flagrantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire²⁵ exigent l'instauration de

20 Commission des droits de l'homme des Nations Unies "Rapport de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Timor oriental" (17 septembre 1999) Doc NU E/CN.4/CRP.1. Selon les accords du 5 mai 1999, "il appartenait aux autorités indonésiennes compétentes de créer un climat de sécurité exempt de violence" (para 2).

21 Adrien Arbouche "Les Juridictions hybrides du Timor-Leste: un bilan en demi-teinte" *Droits fondamentaux* 2005 No 5 (janvier-décembre), 2-3.

22 "Rapport de la Mission des Nations Unies pour le Timor oriental (MINUTO) du 11 septembre 1999", en annexe au "Rapport de la Mission du Conseil de sécurité à Djakarta et Dili (8-12 septembre 1999)" (14 septembre 1999) Doc NU S/1999/976, 10.

23 Résolution CSNU 1264 (15 septembre 1999) Doc NU S/RES/1264/1999.

24 Résolution CSNU 1272 (25 octobre 1999) Doc NU S/RES/1272/1999 para 1.

25 "Rapport de la Commission d'enquête internationale sur le Timor oriental", en annexe aux "Lettres identiques datées du 31 janvier 2000, adressées au Président de l'Assemblée générale, au Président du Conseil de sécurité et au Président de la

juridictions spécialisées afin de juger les crimes les plus graves²⁶. Ces tribunaux "hybrides" composés de juges timorais et internationaux, devant lesquels plaident des avocats étrangers et locaux, doivent appliquer à la fois le droit indonésien et le droit international pertinent. Plusieurs facteurs expliquent le choix d'un tel modèle, notamment le manque d'intérêt de la communauté internationale pour la création d'un tribunal semblable à celui pour l'ex-Yougoslavie²⁷, la menace d'un veto chinois, les coûts associés à la mise sur pied d'un tribunal international, l'annonce de la création d'un tribunal ad hoc en Indonésie²⁸ et la volonté des Nations Unies d'inscrire "la réponse pénale aux violations des droits de l'homme dans le cadre de la construction d'un système judiciaire"²⁹.

Alison Ryan dresse un bilan mitigé des Commissions spéciales³⁰, dont le mandat s'est terminé le 20 mai 2005³¹. S'il est vrai que les

Commission des droits de l'homme par le Secrétaire Général" (31 janvier 2000) Doc NU A/54/726, S/2000/59.

26 Règlement ATNUTO 2000/11 (6 mars 2000) ATNUTO/REG/2000/11, art 10(1). Ces Commissions spéciales furent établies au sein de la Cour de district de Dili et de la Cour d'appel: Règlement ATNUTO 2000/15 (6 juin 2000) ATNUTO/REG/2000/15. Un "Groupe des crimes graves" dont la mission était d'enquêter et de préparer les causes à être entendues devant les Commissions spéciales fut mis sur pied par le Règlement ATNUTO 2000/16 (6 juin 2000) ATNUTO/REG/2000/16.

27 Voir "Rapport de la Commission d'enquête internationale sur le Timor oriental", supra n 25, para 153. Cette recommandation fut rejetée par le Conseil de sécurité: voir L'Honorable Phillip Rapoza, Juge en Chef des Commissions spéciales "The Serious Crimes Process in Timor-Leste: Accomplishments, Challenges and Lessons Learned" (Conférence, Dili, 28 avril 2005).

28 Le Parlement indonésien créa un tribunal ad hoc avec compétence sur les exactions commises au Timor oriental en 1999. Ce tribunal ne fut pas à la hauteur des attentes de la communauté internationale. Voir Alberto Costi "Hybrid Tribunals as a Viable Transitional Justice Mechanism to Combat Impunity in Post-conflict Situations" (2006) 22 NZULR 213, 228.

29 Arbouche, supra n 21, 4.

30 Voir dans cet ouvrage Alison Ryan "The Special Panels for Serious Crimes of Timor-Leste: Lessons for the Region" chapitre 5 infra.

31 Résolution CSNU 1543 (14 mai 2004) Doc NU S/RES/1543/2004 para 8.

Commissions auront contribué à la reconstruction de l'appareil judiciaire timorais, les fonds alloués furent nettement insuffisants³². Ainsi, le Groupe des crimes graves dut sélectionner quelques cas prioritaires, faute de moyens suffisants³³. Par ailleurs, les disparités budgétaires entre les services du procureur et ceux de la défense, le manque d'expérience des avocats de la défense et l'absence d'un budget couvrant les dépenses et la sécurité des témoins mirent en doute le principe fondamental de l'égalité des armes entre les parties³⁴. Au niveau politique, la compétence *ratione temporis* des Commissions spéciales, limitée à la période du 1^{er} janvier au 25 octobre 1999, ne permit pas d'enquêter sur les infractions commises entre 1975 et 1998. De plus, l'on estime que la plupart des accusés se cachent encore en toute impunité en Indonésie. Avec un total de 84 convictions de miliciens pour la plupart non gradés sur environ 450 chefs d'accusation et quelque 800 meurtres non-résolus, il est possible que le travail des Commissions spéciales fût sacrifié pour ne point vexer l'Indonésie et permettre l'établissement de bonnes relations entre les gouvernements timorais et indonésien³⁵. Ceci étant dit, les Commissions spéciales auront tout de même permis d'incorporer quelques aspects du principe de légalité au sein du système juridique et politique du Timor oriental.

B Ratification du Statut de Rome dans le Pacifique

La création de la CPI marque une étape importante dans le développement du droit international pénal. Pour la première fois, une juridiction permanente universelle reçoit mandat de juger des individus pour les "crimes les plus graves ayant une portée

32 Voir *The Prosecutor v Francisco dos Santos Laku* (Jugement) (25 juillet 2001) 08/2001 (Trial Chamber, TPSPSC), où les juges notent l'absence d'équipement audio-visuel et de sténographes à la disposition de l'appareil judiciaire local.

33 Arbouche, supra n 21, 11-12.

34 Un bureau des avocats de la défense ne deviendra opérationnel qu'en 2003.

35 Voir Costi, supra n 28, 228.

internationale"³⁶. La CPI vise à solutionner le problème d'impunité causé par des déficiences dans les juridictions nationales³⁷. Plus de cent pays ont jusqu'à présent ratifié le Statut de Rome, un engouement peu partagé par les pays de la zone Pacifique³⁸.

Les raisons qui expliquent ce lent processus de ratification sont avant tout d'ordre pratique³⁹. De nombreux PEI doutent de la pertinence d'une juridiction située à La Haye pour juger des crimes commis dans la région. De surcroît, certains pensent que la région ne saurait être le théâtre de crimes relevant de la compétence de la CPI. De toute façon, disent-ils, les violations des droits de l'homme peuvent être jugées par les tribunaux internes ou par des processus de justice communautaire⁴⁰.

Au contraire, ceux qui soutiennent l'adhésion au Statut de Rome voient dans la CPI un moyen d'améliorer la lutte contre les crimes

36 Statut de Rome, supra n 17, art 1. Sur la Cour pénale internationale (CPI), voir notamment Mireille Delmas-Marty, Emanuela Fronza et Elisabeth Lambert-Abdelgawad (dir) *Les sources du droit international pénal. L'expérience des tribunaux pénaux internationaux et le statut de la Cour pénale internationale* (Société de législation comparée, Paris, 2004); Hélène Dumont et Anne-Marie Boisvert (dir) *La voie vers la Cour pénale internationale: tous les chemins mènent à Rome* (Themis, Montréal, 2004); William Schabas *An Introduction to the International Criminal Court* (3^{ème} éd, Cambridge University Press, Cambridge, 2007).

37 Frédéric Mégret "Qu'est-ce qu'une 'juridiction incapable' ou 'manquant de volonté' au sens de l'article 17 du Traité de Rome? Quelques enseignements tirés des théories du déni de justice en droit international" (2004) 17 RQDI 185, 185.

38 Ont ratifié le Statut de Rome, en ordre chronologique, Fidji, la Nouvelle-Zélande, les Iles Marshall, Nauru, l'Australie, le Timor oriental et Samoa.

39 Steven Freeland "Towards Universal Justice – Why Countries in the Asia-Pacific Region Should Embrace the International Criminal Court" (2007) 5 NJPIL 49, 53-57.

40 On ne peut sous-estimer les différences culturelles entre les pays occidentaux, qui mettent l'accent sur les droits individuels, et les PEI, qui favorisent la protection des droits collectifs et perçoivent l'importance donnée aux droits individuels comme une menace à leur souveraineté: L M Singhvi, Rapporteur "Report of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights" (7 avril 1993) Doc NU A/CONF.157/ASRM/8, A/CONF.157/PC/59, para 5.

internationaux, vu l'absence d'un mécanisme régional de protection des droits de l'homme et les risques d'ingérence de la classe politique dans le processus judiciaire interne⁴¹. De toute façon, la non-adhésion au Statut de Rome ne met pas nécessairement les PEI à l'abri des critiques ou de l'examen de leurs pratiques par les mécanismes prévus par d'autres conventions sur les droits de l'homme ou le droit humanitaire auxquelles ils sont parties⁴².

Par ailleurs, le principe de complémentarité prévu à l'Article 17 du Statut de Rome indique que la responsabilité de juger les accusés revient d'abord aux Etats parties en vertu de leur droit pénal. La CPI ne peut être saisi d'une affaire que lorsqu'il est clair que les juridictions internes ne peuvent juger ou enquêter, faute de volonté ou de moyens⁴³. Il s'avère donc nécessaire pour les PEI parties au Statut de Rome de ne pas tomber dans la catégorie des Etats n'ayant pas la capacité de juger de tels crimes. En d'autres mots, nous dit Olympia Bekou⁴⁴, la ratification du Statut de Rome oblige l'Etat à étendre son droit pénal aux crimes graves prévus à l'Article 5, ce qui pourrait poser problème aux PEI, vu les coûts associés à l'élaboration d'un texte législatif adéquat et le manque d'expertise juridique pour sa rédaction. Selon elle, l'adoption de modèles législatifs proposés par des organisations internationales ou l'emprunt de lois étrangères

41 Freeland, supra n 39, 67-68. Voir en général Valeriane Toon "International Criminal Court: Reservations of Non-State Parties in Southeast Asia" (2004) 26 *Contemporary Southeast Asia* 218.

42 Philippe Kirsch, Président de la CPI, cité in Steve Herman "Japan's Expected to Support International Criminal Court" (6 décembre 2006) *Voice of America News* <<http://www.voanews.com/english/archive/2006-12/2006-12-06-voa14.cfm>>.

43 Voir Mégret, supra n 37, 186-187. Voir également Elisabeth Lambert-Abdelgawad "Droit pénal international: les Etats face à l'obligation de dessaisissement de leurs organes judiciaires au profit des tribunaux pénaux internationaux: l'illusion d'un contrôle étatique?" *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2004 No 1 (janvier-mars 2004), 185.

44 Voir dans cet ouvrage Olympia Bekou "Regionalising ICC Implementing Legislation: A Workable Solution for the Asia-Pacific Region?" chapitre 6 infra.

permettrait aux PEI de pallier aux lacunes sans devoir faire appel à des experts étrangers.

A cet égard, Treasa Dunworth estime qu'en adoptant des dispositions législatives mettant en œuvre le Statut de Rome, chaque Etat doit répondre à ses propres besoins⁴⁵. Par exemple, le Parlement néo-zélandais adopta le *International Criminal Court Act 2000*, qui introduit dans le droit néo-zélandais certains crimes définis dans le Statut de Rome et crée les conditions de coopération entre la Nouvelle-Zélande et la CPI. Cette loi permet également aux tribunaux internes de juger des crimes internationaux commis hors du pays⁴⁶. Vu les difficultés pratiques qu'une telle application extraterritoriale de la loi pourrait engendrer, elle est d'avis que tout PEI intéressé à en adopter les dispositions devrait d'abord en analyser attentivement la portée. Elle doute donc que la loi néo-zélandaise soit un modèle approprié pour la ratification du Statut de Rome. Sans doute serait-il plus sage de s'inspirer des différents modèles législatifs proposés par les organisations internationales tout en adoptant une loi qui réponde aux besoins particuliers de chaque PEI.

C La Mission RAMSI aux Iles Salomon

L'opération RAMSI ouvre un nouveau chapitre dans l'histoire du Forum et un nouveau front dans la lutte contre l'impunité dans la région. Après plusieurs tentatives infructueuses de résolution du conflit aux Iles Salomon et face au climat de chaos, de corruption et de criminalité qui y règne en 2003, le gouvernement demande à

45 Voir dans cet ouvrage Treasa Dunworth "The International Crimes and International Criminal Court Act 2000 (NZ): A Model for the Region?" chapitre 7 infra.

46 L'article 13 du *International Criminal Court Act 2000* dispose toutefois que toute poursuite doit obtenir au préalable l'accord du Procureur-général. Pour un aperçu des problèmes liés à l'application extraterritoriale du droit pénal, voir Philippe Coppens "Du droit de punir: par humanité? (A propos de la compétence universelle)" (2005) 35 RGD 403; Henri-D Bosly "La compétence extraterritoriale relative aux crimes de droit international humanitaire: évolution du droit belge pendant une décennie" in *Mélanges offerts à Jean Pradel. Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire* (Cujas, Paris, 2006) 1021.

l'Australie de restaurer l'ordre public dans le pays. Le gouvernement australien refuse d'intervenir sans l'accord préalable du Forum et une requête officielle du Parlement des Salomon.

Le 30 juin 2003, concluant que la gravité de la situation réclame une réponse régionale concertée en vertu de la Déclaration de Biketawa, les dirigeants des seize Etats membres du Forum entérinent la mise sur pied d'une force d'intervention dans les Iles Salomon⁴⁷. Sont ainsi adoptés un programme d'assistance policière afin de restaurer l'ordre et la paix avec l'appui, si nécessaire, des forces armées ainsi qu'un programme d'assistance économique. Appuyée par le gouvernement et le Parlement des Salomon, cette force commandée par l'Australie et comprenant notamment des contingents de Nouvelle-Zélande, de Papouasie-Nouvelle-Guinée, de Fidji, de Samoa et de Tonga amorce l'opération RAMSI le 25 juillet 2003⁴⁸.

Cette intervention restaure rapidement l'ordre et la sécurité. La collecte et la destruction des armes à feu réduisent considérablement la quantité d'armes en circulation et les principaux responsables des troubles à l'ordre public sont arrêtés et jugés. Parmi ceux-ci se trouvent cinq ministres (inculpés pour corruption), les principaux chefs rebelles (inculpés pour meurtres et autres crimes violents) et plusieurs officiers de police (lesquels seront congédiés). La situation

47 Comité d'aide au développement, supra n 7, 50. En fait, la procédure envisagée par la Déclaration de Biketawa ne fut pas vraiment suivie, une opération d'intervention ne pouvant débuter, en théorie, que lorsque toutes les mesures non-contraignantes ont été épuisées (para 2(IV)).

48 Voir supra n 18. Le 24 juillet 2003, un traité gouvernant le statut des forces aux Iles Salomon est signé à Townsville (Australie). En août 2003, le Conseil de sécurité des Nations Unies salue cette initiative du Forum sans l'avaliser en vertu du Chapitre VIII de la Charte. L'absence d'une résolution du Conseil de sécurité s'explique par la menace d'un veto chinois vu les relations de certains PEI avec Taiwan. Cependant, le gouvernement des Salomon ayant consenti à cette intervention, l'usage de la force se justifie en droit international coutumier.

est aujourd'hui largement stabilisée, même si RAMSI n'a pas échappé aux critiques, plusieurs régions du pays demeurant encore volatiles⁴⁹.

L'intervention aux Salomon reste significative. Non seulement représente-telle la première mission régionale d'intervention dans un PEI, mais elle s'inscrit aussi dans le cadre des activités du Forum, démontrant que les PEI préfèrent des initiatives véritablement régionales et qu'ils sont capables de les mener à bien.

IV DE LA REPRESSION DE LA CRIMINALITE INTERNATIONALE DANS LE PACIFIQUE

Si les vastes étendues d'eau servaient jadis de cloison naturelle protégeant les PEI, la mondialisation les a rendus vulnérables aux mêmes pratiques criminelles qui sévissent partout ailleurs⁵⁰. Les données sont édifiantes et le tableau qu'en peint Andreas Schloenhardt démontre qu'avec leurs moyens limités et leur infrastructure déficiente, les PEI ne peuvent faire face à des réseaux criminels bien organisés⁵¹. Force est de constater un large fossé entre les attentes légitimes de la communauté internationale en ce qui a trait à la mise en œuvre des instruments internationaux de lutte contre la criminalité internationale et le rôle que les PEI peuvent réalistement jouer pour y répondre.

A moins que des Etats mieux nantis ne leur apportent une aide financière et technique suffisante, les PEI ne peuvent remplir leurs obligations internationales, comme en témoigne Rebekah Placheki dans une étude des efforts de Niue pour mettre en œuvre la Résolution

49 Pacific Islands Forum *Mission Helpem Fren. A Review of the Regional Assistance Mission to Solomon Islands* (Report of the Pacific Islands Forum Eminent Persons Group, May 2005), para 10.

50 La criminalité internationale affaiblit les Etats: voir Jean Pradel "La mondialisation du droit pénal: enjeux et perspectives" (2001) 35 RJT 241, 245-246; Xavier Raufer (dir) *Dictionnaire technique et critique des nouvelles menaces* (PUF, Paris, 1998), V° *Mondialisation*, 176.

51 Voir dans cet ouvrage Andreas Schloenhardt "Drugs, Sex and Guns: Organised Crime in the South Pacific" chapitre 8 infra.

1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies⁵², adoptée après les événements du 11 septembre 2001⁵³. Niue a dû modifier ses lois pour contrer toute tentative de la part de groupements terroristes d'utiliser ses institutions bancaires pour le transfert de capitaux. Il est particulièrement intéressant qu'un Etat non-membre des Nations Unies ait choisi de respecter, en l'absence d'obligations juridiques et pour des raisons purement politiques (notamment l'influence du Forum), les termes de la Résolution 1373.

A Les Initiatives Internationales

Traditionnellement, la lutte contre la criminalité internationale a été menée par le biais d'accords bilatéraux d'extradition ou de coopération en matière judiciaire, permettant à un Etat de rapatrier un présumé criminel ayant fui la juridiction ou facilitant l'obtention de la preuve lorsque des faits se sont déroulés à l'étranger. A l'échelle multilatérale, les Etats ont adopté des traités s'obligeant à créer dans leur droit interne des crimes afin de réprimer des conduites jugées répréhensibles. Ces traités élargissent le domaine de compétence des tribunaux internes, facilitent l'extradition de présumés criminels et favorisent une meilleure collaboration entre les autorités étatiques⁵⁴.

A part ces engagements juridiques, il faut souligner les initiatives dites de *soft law*, ces règles non contraignantes qui finissent dans les faits par durcir les contours normatifs. Sous forme de principes ou de codes de conduite, ces règles permettent aux Etats d'harmoniser leurs politiques en matière de criminalité internationale. Ainsi, depuis 1989 et en l'absence de mécanisme contraignant, le GAFI assure la

52 Résolution CSNU 1373 (28 septembre 2001) Doc NU S/1373/2001.

53 Voir dans cet ouvrage Rebekah C Plachecki "Conforming to United Nations Counter-Terrorism Initiatives: the Case of Niue" chapitre 9 infra.

54 Dans le contexte de cet ouvrage, notons la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (20 décembre 1988) 1582 RTNU 165, la Convention contre la criminalité transnationale organisée (15 Novembre 2000) Résolution AGNU 55/25 (15 Novembre 2000) Doc NU A/RES/55/25 et la Convention contre la corruption (31 octobre 2003) Résolution AGNU 58/4 (31 octobre 2003) Doc NU A/RES/58/4 (non encore en vigueur).

promotion des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en suscitant la volonté politique nécessaire pour réformer les lois et réglementations dans ces domaines⁵⁵.

Par ce réseau d'instruments tantôt contraignants tantôt volontaires, la communauté internationale cherche à assurer une coordination plus étroite des stratégies législatives et administratives nationales en matière de détection et de répression de la criminalité. Les Etats doivent donner effet aux obligations qui en découlent en droit interne et harmoniser leurs pratiques au niveau régional.

Malheureusement, malgré la Déclaration d'Honiara⁵⁶ intimant dès 1992 aux Etats membres du Forum de ratifier la Convention contre le trafic de stupéfiants et depuis, les déclarations annuelles des dirigeants du Forum soulignant l'importance de la lutte contre le crime organisé et la corruption, un survol rapide de l'état des traités déposés auprès du Secrétaire-général des Nations Unies révèle un bilan négatif pour la zone Pacifique. Parmi les 169 Etats ayant ratifié ladite Convention, l'on ne compte que les Iles Cook, Fidji, les Etats fédérés de Micronésie, la Nouvelle-Zélande, Samoa, Tonga et Vanuatu. L'Australie, Kiribati et la Nouvelle-Zélande ont ratifié la Convention contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles sur les migrants⁵⁷. Quant à la Convention contre la corruption, elle n'a été ratifiée que par l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Au moins, les recommandations du GAFI obtiennent la cote des Etats de

55 Bien qu'il ne s'agisse pas d'une convention internationale contraignante, une forte majorité d'Etats s'est engagée à lutter contre le blanchiment de capitaux en appliquant les recommandations du GAFI: voir "Les documents du GAFI sur les quarante Recommandations" <<http://www.fatf-gafi.org>>.

56 South Pacific Forum "Declaration by the South Pacific Forum on Law Enforcement Cooperation" (Attachment to the Twenty-Third South Pacific Forum Communiqué, Honiara, 8-9 July 1992) [Déclaration d'Honiara], para 13.

57 Les Iles Cook et les Etats fédérés de Micronésie sont simplement parties à la Convention alors que Nauru a signé la Convention et tous ses protocoles sans les avoir toutefois ratifiés.

la région, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et de nombreux PEI étant membres du Groupe Asie Pacifique sur le blanchiment des capitaux⁵⁸.

B Les Travaux du Forum

Shennia Spillane dresse un bilan des efforts du Forum dans la lutte contre la criminalité internationale⁵⁹. Après en avoir retracé la genèse dans la question de la sécurité régionale discutée au sommet annuel des dirigeants du Forum de 1981 et la création d'un réseau d'échange de renseignements suite au coup d'Etat à Fidji en 1987, elle souligne l'importance de la Déclaration d'Honiara sur la coopération en matière d'exécution des lois. Véritable fondement de la politique du Forum en matière de criminalité internationale, la Déclaration appelle les Etats membres à prendre des mesures concrètes: établissement d'un réseau d'assistance mutuelle en matière criminelle⁶⁰, réduction du blanchiment des capitaux par la régulation des marchés financiers et la confiscation du produit d'activités criminelles⁶¹, révision des accords d'extradition au sein de la région⁶², ratification et mise en œuvre de la Convention sur les stupéfiants, et enfin, en réponse au terrorisme, adoption des traités internationaux en vigueur⁶³. De plus, dans le domaine de la surveillance maritime, la Déclaration d'Honiara

58 L'objectif du Groupe Asie Pacifique sur le blanchiment des capitaux est d'assurer "l'adoption, la mise en application et l'exécution de normes financières acceptées par la communauté internationale sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme": voir <<http://www.fatf-gafi.org>>.

59 Voir dans cet ouvrage Shennia Spillane "Possibilities and Pitfalls: Regionalising Criminal Law in the Pacific Islands Forum" chapitre 10 infra.

60 Déclaration d'Honiara, supra n 56, para 7.

61 Déclaration d'Honiara, supra n 56, para 8. Les membres du Forum sont appelés à faire de l'adoption des recommandations du GAFI une priorité (para 10).

62 Déclaration d'Honiara, supra n 56, para 9, suggérant l'adoption de lois fondées sur le modèle de traité d'extradition des Nations Unies adopté par la Résolution AGNU 45/116 (14 décembre 1990) Doc NU A/45/116.

63 Déclaration d'Honiara, supra n 56, paras 13 et 16.

renforce le mandat de l'Agence des pêches du Forum, notamment pour protéger la souveraineté de ses membres⁶⁴.

D'autres efforts se concrétisent par la suite. Dans le nouveau millénaire, par exemple, le Forum encourage la création de bureaux nationaux ayant pour mission de recueillir l'information sur les mouvements illicites de capitaux et prône l'éradication du trafic d'armes⁶⁵. En 2002, les dirigeants du Forum affirment leur engagement à mettre en œuvre la Résolution 1373 contre le terrorisme⁶⁶. Face à la corruption, le Forum adopte en 2003 des principes pour la bonne gouvernance⁶⁷. En 2004, les Etats membres sont invités à signer et ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption⁶⁸. En 2005, le *Pacific Plan* encourage le développement de stratégies pour améliorer la surveillance maritime et renforcer l'entraînement des forces policières dans l'exécution des lois⁶⁹. En 2006, le secrétariat du Forum crée un programme de lutte contre le blanchiment des capitaux dans le Pacifique "pour aider les gouvernements à prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, conformément aux conventions des Nations Unies et aux résolutions du Conseil de sécurité en la matière"⁷⁰.

64 Déclaration d'Honiara, supra n 56, para 17.

65 Voir respectivement Pacific Islands Forum "Thirty-First Pacific Islands Forum Communiqué" (Tarawa, 27-30 October 2000) para 15 et Pacific Islands Forum "Thirty-Second Pacific Islands Forum Communiqué" (Nauru, 16-18 August 2001) paras 41-42.

66 Pacific Islands Forum "Nasonini Declaration on Regional Security" (Annex 1 to the Thirty-Third Pacific Islands Forum Communiqué, Suva, 15-17 August 2002), para 5.

67 Pacific Islands Forum "Forum Principles of Good Leadership" (Annex 2 to the Thirty-Fourth Pacific Islands Forum Communiqué, Auckland, 14-16 August 2003).

68 Pacific Islands Forum "Thirty-Fifth Pacific Islands Forum Communiqué" (Apia, 5-7 August 2004) para 29.

69 *Pacific Plan*, supra n 5, para 14.

70 Organe international de contrôle des stupéfiants, supra n 11, 88-89.

Le secrétariat du Forum n'a pas non plus ménagé ses efforts pour aider les PEI à remplir leurs engagements, notamment par sa *Pacific Regional Security Technical Cooperation Strategy*. Cette politique vise à coordonner les activités régionales en matière de sécurité au moyen de modèles législatifs ainsi que la formation de fonctionnaires et juristes et la création de réseaux de renseignements. C'est avant tout le besoin de combler les lacunes créées par le manque de ressources humaines au sein des PEI qui a mené le Forum à proposer des modèles législatifs. Ces modèles servent également à harmoniser le droit des PEI dans certains domaines prioritaires. L'expérience ainsi acquise pourrait se traduire un jour par une harmonisation plus poussée en matière de droit pénal.

Bien sûr, ces objectifs nécessitent un effort concerté des PEI avec les organisations internationales et les pays donateurs afin de bâtir une expertise locale et des réseaux d'entraide efficaces. Par exemple, le Forum a amélioré la coopération judiciaire et policière en coordonnant les activités des agences étatiques (police, immigration, douanes). A ce titre, notons la création de l'Organisation des Douanes de l'Océanie par le Comité régional de sécurité du Forum et le développement d'un plan régional contre le trafic d'êtres humains par le Conférence des Directeurs de l'Immigration de la région Pacifique⁷¹.

C Initiatives Législatives des Etats Membres du Forum

La Déclaration d'Honiara marque donc une étape importante dans la lutte contre la criminalité internationale dans la zone Pacifique en permettant une coopération accrue entre les Etats membres du Forum dans de nombreux domaines d'intérêt commun.

Cependant, les résultats restent modestes. Par exemple, l'adoption par Nauru de l'*Anti-Money Laundering Act 2001*, une loi contre le

71 Voir Andreas Schloenhardt *Migrant Smuggling: Illegal Migration and Organised Crime in Australia and the Asia Pacific Region* (Martinus Nijhoff, The Hague, 2003) 374. Au-delà du droit pénal stricto sensu, d'autres institutions non-rattachées au Forum facilitent l'entraide judiciaire et policière, notamment le *Pacific Judicial Conference* et le *Pacific Islands Law Officers' Meeting*.

blanchiment de capitaux qui prévoyait la divulgation de l'identité des clients et des transactions douteuses, dut être réécrite plusieurs fois avant que le GAFI ne la juge suffisante pour rayer Nauru de la liste des pays et territoires non-coopératifs⁷².

Au sujet des modèles législatifs, celui élaboré par le Forum en matière d'extradition a ainsi inspiré Fidji à élargir la catégorie de crimes extraditables, à abandonner la politique de non-extradition pour crimes et délits politiques et à simplifier la procédure d'extradition vers les Etats membres du Forum⁷³. Par contre, le modèle législatif contre le trafic de stupéfiants ne semble pas avoir eu d'impact, vu l'état des ratifications de la Convention en la matière et le fait que dans de nombreux PEI les lois spécifiques sur le sujet sont désuètes, voire absentes⁷⁴. Même bilan négatif en matière de trafic d'êtres humains et d'armes légères, les modèles législatifs concoctés par le Comité régional de sécurité du Forum demeurant quasiment lettre morte. Les problèmes de migration illégale sont toujours présents, alors qu'un rapport sur les armes légères dans la zone Pacifique révèle que les lois sont inadéquates et mal appliquées, permettant ainsi aux trafiquants de profiter des lacunes des législations nationales⁷⁵.

En matière de corruption, peu de mesures ont été prises. La mise en œuvre des principes de responsabilité du GAFI n'a toujours pas été complétée et l'adhésion à la Convention contre la corruption ne semble pas être une priorité pour les PEI⁷⁶. Finalement, dans le domaine de la

72 Pour un aperçu de la situation à l'époque au sein des PEI, voir Anthony B Van Fossen "Offshore Financial Centres and Internal Development in the Pacific Islands" (2002) 17(1) Pacific Economic Bulletin 51.

73 *Extradition Act 2003* (Fidji), Partie 4, arts 27-40.

74 Voir Neil Boister "New Directions for Regional Cooperation in the Suppression of Transnational Crime in the South Pacific" (2005) 9(2) J Sth Pac L <<http://www.paclii.org/journals/fJSPL/vol09no2/1.shtml>>.

75 Alpers et Twyford, supra n 12, 118.

76 Voir Ruth Nicholls "Corruption in the South Pacific: The Potential Impact of the UN Convention Against Corruption on Pacific Island States" (2005) 2 NZYIL 207, 260-265.

lutte contre le terrorisme, plusieurs PEI n'avaient aucune législation en la matière avant le 11 septembre 2001. Malgré l'adoption de nouvelles lois dans certains PEI, comme le *Prevention and Suppression of Terrorism Act 2002* à Samoa et les lois adoptées par Niue, d'autres ont été lents à suivre l'exemple.

Les lacunes dans la mise en œuvre des initiatives du Forum et des instruments internationaux s'expliquent surtout par une infrastructure insuffisante et des ressources limitées. Incapables d'harmoniser leur droit pénal avec les normes internationales, les PEI restent vulnérables aux menaces extérieures, qu'elles soient associées à la mondialisation, à la sécurité régionale ou à des bouleversements économiques⁷⁷. Le problème provient aussi du fait que ce sont souvent des intervenants étrangers qui leur dictent les actions à prendre, pour lesquelles les PEI dépendent de l'aide technique et financière extérieure. Par ailleurs, les PEI ont hérité des puissances coloniales des institutions judiciaires et des systèmes juridiques aujourd'hui désuets. Les réformes requises dépassent largement le seul cadre de la criminalité internationale.

La promulgation de nouvelles lois ne garantit pas non plus leur application par les agences étatiques. Ainsi, un rapport de mars 2003 notait que les autorités de Palaos n'avaient pas les moyens d'évaluer l'étendue du problème de blanchiment des capitaux et ne pouvaient donc pas appliquer les lois en vigueur⁷⁸. Si généralement le manque de ressources limite déjà l'application des lois, l'application de lois spécialisées représente un défi plus important, étant donné leur complexité et les coûts exorbitants engendrés parfois par des enquêtes outre-frontières.

Néanmoins, Shennia Spillane croit que les initiatives élaborées par le Forum pour faire face aux défis susmentionnés pourraient

77 Sur la vulnérabilité des Etats en développement face à la mondialisation, voir François Fallette et Frédéric Debove *Planète criminelle. Le crime phénomène social du siècle?* (PUF, Paris, 1998) 19.

78 Voir Freedom House *Freedom in the World – Palau (2006)* (Agence des Nations Unies pour les réfugiés, 19 décembre 2005) <<http://www.unhcr.org>>.

approfondir la coopération régionale et générer une politique d'intégration dans certains domaines.⁷⁹ Dans la même veine, le Juge Gerard Winter voit poindre à l'horizon une nouvelle ère pour la zone Pacifique⁸⁰. Malgré des résultats parfois mitigés pour lesquels il blâme une vision encore bodinienne de la souveraineté de l'Etat, il distingue les premiers balbutiements d'un système juridique régional s'inspirant des lois adoptées par les PEI et développées à partir des coutumes locales et arborant une perspective commune à tous les Etats de la région. La question qui se pose est de savoir si l'on peut aller plus loin et les intégrer au sein d'une même structure.

V DE QUELQUES PERSPECTIVES D'AVENIR

Les problèmes de société et les processus de gouvernance nécessaires pour les gérer dépassant souvent les frontières nationales, une politique de coopération, voire d'intégration, est indispensable. Les moyens dont disposent les PEI pour harmoniser leur droit avec le droit international ne peuvent suffire à la tâche. Le développement économique, politique et social de la zone Pacifique requiert l'élaboration d'un droit régional dont le respect pourrait être assuré par un appareil judiciaire attentif aux coutumes, aux cultures et aux aspirations de la région dans l'application du droit international et du droit des PEI.

Rien ne s'oppose à l'élaboration d'une initiative régionale. Après tout, les arrangements régionaux en matière de droits de l'homme et de l'environnement ont permis de bâtir ailleurs des réseaux institutionnels performants. Même si la prolifération de tribunaux pénaux soulève des problèmes logistiques et juridiques, en matière de droits de l'homme, par exemple, il a été plus facile de mettre sur pied des tribunaux régionaux que d'établir une juridiction véritablement internationale. La création de nouvelles institutions régionales a même renforcé la

79 Spillane, supra n 59. Voir aussi *Pacific Plan*, supra n 5, para 4.

80 Voir dans cet ouvrage Gerard Winter "One South Pacific. One Regional Court. Three Case Studies" chapitre 11 infra.

structure du système international⁸¹. Si les intérêts de la justice doivent être servis, il est impératif que le droit international fournisse les structures institutionnelles pour soutenir les idéaux universels tout en respectant les valeurs régionales. Des tribunaux régionaux peuvent donc contribuer à balancer les intérêts de la région avec ceux du système international.

A De l'Elaboration d'Institutions Pénales Communes

Dans cet ouvrage, plusieurs articles explorent les arguments en faveur de l'élaboration d'un droit pénal et d'une juridiction à caractère régional pour lutter contre la criminalité internationale. Le Juge Gerard Winter y va d'un plaidoyer particulièrement éloquent⁸². A partir d'exemples sur les pêcheries, le trafic des stupéfiants et l'immigration clandestine, il émet l'opinion qu'une juridiction régionale empêcherait les présumés criminels de se réfugier dans un autre PEI, permettrait à l'Etat victime de récupérer le produit d'actes criminels et enverrait un message dissuasif à travers la région. Une juridiction régionale d'appel offrirait une approche plus uniforme des domaines de compétence complexes, pour lesquels la législation et la capacité de mise en oeuvre des PEI varient considérablement. Une pareille entreprise ne peut toutefois se réaliser que si les PEI n'y voient pas là un risque d'érosion de leur souveraineté ou d'ingérence⁸³.

Comment s'y prendre? Le *Pacific Plan* suggère une institutionnalisation du processus d'accréditation des juges et des procureurs pour la région, une pratique que l'on retrouve déjà dans les faits⁸⁴. La formalisation d'une telle pratique encouragerait le partage des ressources humaines disponibles entre les PEI et permettrait de

81 Voir Fausto Pocar "The Proliferation of International Courts and Tribunals: A Necessity in the Current International Community" (2004) 2 JICJ 304, 307.

82 Winter, supra n 80.

83 Voir Slade, supra n 8, 533.

84 *Pacific Plan*, supra n 5, Annexe A, 19. Les PEI de tradition *common law* utilisent depuis longtemps les services de juges itinérants siégeant à la cour d'appel. Des procureurs étrangers sont aussi utilisés dans certaines causes épineuses.

puiser dans l'expertise considérable de ces juristes. Au-delà du *Pacific Plan*, une autre option viserait à créer une cour d'appel régionale chargée d'entendre les appels provenant des plus hauts tribunaux des Etats membres du Forum, ce qui pourrait aboutir à une certaine harmonisation des normes juridiques dans la région.

Quel que soit son modèle, une juridiction régionale avec compétence sur la criminalité internationale exigerait que les Etats de la région s'entendent sur de nombreuses questions juridictionnelles et procédurales, notamment: quel serait le budget nécessaire et d'où proviendrait-il? Où serait située cette juridiction régionale? Si cette juridiction pénale devait compter sur l'aide des Etats pour obtenir le dossier de la preuve et s'assurer de la présence des présumés criminels, quels en seraient les mécanismes? Une telle juridiction n'aurait-elle compétence que sur des exactions référées par les Etats ou pourrait-elle recevoir les plaintes des victimes mêmes? Au niveau logistique, il serait important de choisir le siège d'une telle juridiction dans un Etat en mesure de fournir un bâtiment et des services adéquats. Le Juge Winter recommande une juridiction administrée par un juge en chef nommé à plein temps et deux autres juges, nommés pour des mandats de trois ans à partir d'une liste proposée par les Etats membres du Forum. Une telle juridiction, pense-t-il, pourrait aussi fournir des services de médiation et d'arbitrage.

La délégation de compétence à une juridiction régionale devrait être facilitée par un traité et par des mesures de mise en œuvre en droit interne. Certes, des complications d'ordre pratique exigeront des négociations ardues. Néanmoins, aucun problème ne serait insurmontable et il y aurait des avantages considérables dans la concentration de ressources et d'expertise au plan régional.

Neil Boister et Chris Gallavin⁸⁵ se demandent si une juridiction régionale permettrait de contourner les obstacles d'ordre politique qui limitent parfois la répression de la criminalité internationale. Ils

85 Voir dans cet ouvrage Neil Boister et Chris Gallavin "Concluding Comment: Pacific 'Super Courts'" chapitre 12 infra.

reviennent ainsi sur l'affaire Julian Moti, dont les faits nous ont été fournis par l'Ambassadeur Narokobi⁸⁶. Cette affaire illustre les nombreux problèmes auxquels les PEI sont confrontés. L'arrêt du procès à Vanuatu pour vice de procédure⁸⁷ permit à Moti de quitter le pays pour se réfugier d'abord en Papouasie-Nouvelle-Guinée et ensuite aux Iles Salomon. La requête d'extradition intimée par l'Australie à ces deux Etats resta lettre morte pour des raisons politiques, les gouvernements en question ne croyant pas que Moti eusse eu droit à un procès juste et équitable en Australie. Il est également possible que des dirigeants corrompus et d'autres membres influents de la communauté essayèrent de protéger ainsi l'un des leurs. L'on pourrait aussi imaginer ici une certaine résistance à ce qui put être perçu par ces gouvernements comme une tentative d'ingérence dans leurs affaires intérieures. Peut-être que cette méfiance aurait pu être dissipée par le transfert d'une telle cause à un tribunal régional.

B Vers une Cour Pénale du Pacifique?

Boister et Gallavin explorent en fin d'ouvrage l'idée d'une cour régionale avec compétence sur les principaux crimes internationaux⁸⁸. L'histoire récente de la région justifie la mise sur pied d'une telle juridiction. En effet, un organe judiciaire offrirait une alternative juste et équitable pour juger des exactions commises lors de conflits internes. Un processus judiciaire permet une résolution plus tranchée et objective d'un conflit qu'un compromis politique précaire même si l'expérience des Commissions spéciales au Timor oriental ne fut pas concluant.

Sans prétendre à l'exhaustivité, rien ne semble s'opposer en principe à l'érection d'un tribunal ayant compétence sur les violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. En autant que tous les Etats de la région lui transfèrent la compétence

86 Voir dans cet ouvrage Bernard Narokobi "Préface" supra.

87 *Moti v Vanuatu Public Prosecutor* [1999] VUCA 5.

88 Voir Boister et Gallavin, supra n 85.

appropriée, une cour pénale régionale pourrait s'avérer utile, étant donné les limites de la CPI et les contraintes des PEI. Il est intéressant de noter ici que lorsque la situation au Darfour fut référée à la CPI, les Etats-Unis avaient proposé la création d'une instance régionale siégeant au Tribunal pénal international pour le Rwanda, sous les auspices de l'Union africaine et des Nations Unies⁸⁹. Une telle position semble indiquer que même les Etats-Unis ne verraient pas d'un mauvais œil, en principe, l'établissement d'une "super cour" pénale du Pacifique avec compétence sur les principaux crimes internationaux. Bien qu'il soit nécessaire qu'une telle juridiction doive être intégrée dans le système de droit international pénal en vigueur, elle pourrait développer une jurisprudence véritablement régionale, et rien n'empêcherait les Etats parties d'y incorporer des éléments propres tels qu'une commission vérité et réconciliation ou un processus de justice communautaire.

Pour s'assurer de la légitimité et de l'efficacité de cette juridiction, les Etats de la zone Pacifique devraient définir leurs objectifs. Ils devraient envisager les mécanismes de coopération entre cette juridiction régionale, les tribunaux internes et, le cas échéant, d'autres organes. Même s'il s'avèrerait nécessaire de faire initialement appel à des avocats et juges étrangers, à long terme, la cour devrait miser sur l'expertise de juristes des PEI. En outre, il serait possible de nommer à la cour un juge de l'Etat où le crime a été commis pour assurer une meilleure connaissance et le respect des coutumes locales. Enfin, la cour devrait mettre l'accent sur les procès de personnes qui assument la plus grande part de responsabilité dans les crimes internationaux, indépendamment de leur position, afin de faire un usage rationnel des ressources disponibles et de propager ainsi un message fort et dissuasif à travers la région.

En attendant, il faudra compter sur les tribunaux internes pour réprimer les crimes internationaux perpétrés dans la région dans l'intérêt de la communauté internationale. La compétence universelle

89 Voir John R Crook "US Proposes New Regional Court to Hear Charges Involving Darfur, Others Urge ICC" (2005) 99 AJIL 501, 501-502.

se fonde généralement sur des traités créant en fait un cas de compétence territoriale liée puisque c'est la présence du présumé coupable sur le territoire de l'Etat qui permet d'exercer une compétence répressive, où que l'infraction ait été commise et quelle que soit la nationalité de l'auteur⁹⁰. Cet ajustement au principe classique de la territorialité du droit pénal dans les PEI de tradition *common law* permettrait de contourner les obstacles aux requêtes d'extradition. Même si l'exercice d'une telle compétence engendre des coûts liés à la comparution de témoins venant de l'étranger et à la constitution du dossier de la preuve, ces frais ne sont pas plus onéreux que ceux encourus pour des procédures civiles, pour lesquelles les règles de droit international privé ont été prescrites dans le droit des PEI. Pour activer une telle compétence, cependant, il importe que les PEI soient parties aux instruments internationaux pertinents⁹¹ et qu'ils en incorporent les infractions prévues dans leur droit pénal. Cette timide tentative d'harmonisation pourrait faciliter l'érection éventuelle d'une juridiction pénale régionale avec compétence sur les crimes internationaux.

Le chemin à parcourir est encore long, d'autant plus que les maigres ressources à la disposition des PEI ne permettent pas facilement aux gouvernements d'assouvir les besoins essentiels de leurs citoyens, tels l'éducation, la santé, l'environnement et le développement économique et, parallèlement, de combattre l'impunité. Cependant, nous restons précautionneusement optimistes sur la capacité des PEI à relever progressivement ce défi.

90 Voir notamment la Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (12 août 1949) 75 RTNU 31, art 49, qui permet à quiconque de punir toute personne qui s'est rendue coupable d'un acte illicite à cet égard.

91 Parmi ces conventions, notons la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (10 décembre 1984) 1465 RTNU 85, art 5(2), qui prévoit que tout "Etat partie prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence" aux fins de connaître des actes de torture dans le cas où l'auteur présumé de ceux-ci se trouve sur son territoire.